

Szakály Zsuzsa
Az alkotmány stabilitását védő garanciák



Joanna Tokarczyk: Stability in change
www.joannatokarczyk.com

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetében.

Intézetvezető:
Trócsányi László
egyetemi tanár

Szakály Zsuzsa

Az alkotmány stabilitását védő garanciák

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2020

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

© Szakály Zsuzsa, 2020

Lektor:
Csink Lóránt

A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

Műszaki szerkesztő:
Kovács Ildikó

Felelős kiadó:
Görög Márta dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Készült az Innovariant Kft.-ben
Felelős vezető: Drágán György
ISSN 1786-352X
ISBN 978

TARTALOM

Ajánlás	9
Előszó	11
Rövidítések jegyzéke	12
1. A kutatás tárgya és területe	13
1.1 Az alkotmány stabilitása – az alkotmány stabilitását védő garanciák	13
1.1.1. Az alkotmányfejlődést érő hatások	13
1.1.2. A vizsgálat határvonalai és szempontjai	14
1.1.3. A magyar szempont	15
1.1.4. Módszertan	17
1.2. Az alkotmány stabilitásáról	18
1.2.1. Miért nem alkotmányos stabilitás?	18
1.2.2. Miért nem alkotmányosság?	20
1.2.3. Miért nem jogállamiság?	21
1.2.4. Jogszociológiai szempont	22
1.2.5. Az Európai Unió joga és a nemzetközi jog?	23
1.2.6. Az alkotmány stabilitásának szerepe	23
1.2.7. Merev és rugalmas alkotmányok	24
2. Történeti alapkérdések	27
2.1. Jefferson véleménye	27
2.2. Madison véleménye	31
2.3. Paine véleménye	34
2.4. Jefferson véleményének változása	35
3. A Velencei Bizottság értelmezése az alkotmány stabilitásáról	37
3.1. Általános elemzés	37
3.2. A Velencei Bizottság véleménye néhány konkrét ügyben	39
3.3. A Velencei Bizottság a magyar Alaptörvényről	41
4. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás elhatárolása stabilitási szempontból	44
4.1. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás elválasztása a hazai alkotmányos rendszerben	46
5. A sziklára épített házról, vagyis az alkotmány stabilitásáról szóló elméletekről	50
5.1. Átmeneti alkotmányok	50
5.2. Alkotmányos kíméletlenség	54
5.3. Alkotmányos kötöttség	56
5.4. Dinamikus stabilitás	60
5.5. Alkotmányos pillanat	61
6. Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban	65

6.1. Az alkotmány stabilitása az eljárási eszközök szempontjából	65
6.2. Módosítási modellek	65
6.2.1. (Minősített) többségi rendszer.	66
6.2.2. Népszavazás	68
6.2.3. A kétkamarás rendszer szerepe	69
6.2.4. Kezdeményezési jog alapján történő megkülönböztetés.	70
6.2.5. Késleltetési eljárások	71
6.2.6. Móratorium.	72
6.2.7. Az alkotmányozó nemzetgyűlés modellje	73
6.2.8. Egyéb megoldások	74
6.3. A vizsgálat eredményei	74
7. Örökkévaló-e a stabilitás? Az örökkévalósági klauzulák az alkotmány stabilitásának fókuszában.	77
7.1. Az örökkévalósági klauzula fogalmi keretei	77
7.2. Örökkévalósági klauzulák az Európai Unió tagállamainak alkotmá- nyaiban.	80
7.2.1. Az államforma	81
7.2.2. Egységes nemzetállam.	83
7.2.3. A hatalmi ágak elválasztása	83
7.2.4. Az alapjogok védelme	83
7.2.5. Hatalomgyakorlás és jogállamiság	84
7.2.6. Egyéb	85
7.3. Az örökkévalósági klauzulák szerepe az alkotmány stabilitásának védelmében	86
8. Múlt és jövő az Európai Unió tagállamaiban az alkotmány preambulumaiban .	88
8.1. A múlt az EU tagállamok alkotmányainak preambulumaiban.	89
8.2. A jövő az EU tagállamok alkotmányainak preambulumaiban.	92
8.3. A Nemzeti Hitvallás múltira és jövőre utaló rendelkezései	93
8.3.1. A preambulum hatása az értelmezési gyakorlatra.	95
8.4. A preambulum múltira és jövőre vonatkozó rendelkezéseinek jelen- tősége – összegzés	102
9. A történeti alkotmány vívmányai az Alaptörvényben.	104
9.1. A történeti alkotmány.	105
9.2. A történeti alkotmány vívmányainak tartalma	107
9.3. Az alkotmányos identitás.	115
9.4. Lehetséges kapcsolódási pont az alkotmányos identitás és a törté- neti alkotmány vívmányai között	118
10. A jövő elkezdődött? Az intergenerációs igazságosság és az alkotmányok stabilitása.	124
10.1. Az intergenerációs igazságosság	124
10.2. Előkérdések	127
10.3. Az alkotmány stabilitása és a jövő generációk jogai	131

10.4. A jövő generációk érdekeinek védelmének megjelenési formái.	135
11. Alkotmánymányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata. .	142
11.1. Fogalmi keret.	142
11.2. Példák egyes országok gyakorlatából	144
11.2.1. Egy implicit példa – India.	144
11.2.2. Egy explicit példa– Törökország	146
11.2.3. Egy „elszalasztott lehetőség” – Magyarország	147
12. Következtetések és hasznosítási javaslatok	153
12.1. Az egyes garanciák	154
12.1.1. Eljárási eszközök	155
12.1.2. Örökkévalósági klauzulák	155
12.1.3. A preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései	156
12.1.4. A történeti alkotmány vívmányai	156
12.1.5. A jövő generációk jogai.	157
12.1.6. Alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata	157
12.1.7. Eredmények	158
12.2. De lege ferenda-javaslat.	159
Irodalomjegyzék	163
Mellékletek	190

AJÁNLÁS

Szakály Zsuzsa könyve az alkotmányjog iránt érdeklődő olvasó számára érdekes ki- és betekintést nyújt az alkotmány stabilitását védő garanciák elméleti kérdéseibe. A szerző hosszú évek óta elkötelezett oktatója a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán az alkotmányjog oktatásának, államszervezeti kérdések mellett alapjogi vonatkozások kutatása és oktatása is foglalkoztatja. A könyv alapjául szolgáló PhD doktori kutatás megvalósítását élmény volt közlelről figyelemmel kísérni, és még nagyobb élmény volt az elkészült kézirat hasábjaiiban ismét elmerülni.

A könyv olvasójában először is az a kérdés fogalmazódhat meg, hogy mit jelent egyáltalán az alkotmány stabilitása? Van-e egyáltalán egy alkotmánynak stabilitása, s ha igen, az milyen elveken nyugszik és milyen eszközökkel védelmezhető? Az alkotmányok fajtainak tipizálása abból indul ki, hogy vannak rugalmas és merev alkotmányok. De vajon a stabilitás szemünk előtt lebegő eszményének csak a merev alkotmányok felelhetnek meg, amely kiállják az idők próbáját s csak nehéz eljárási eszközökkel módosíthatóak? Vagy a rugalmas alkotmányok azáltal válnak dinamikusn stabilá, hogy gyorsan képesek alkalmazkodni a társadalom és a jogi, politikai, gazdasági környezet változásához, s ezáltal flexibilis keretét adják az állam és a társadalom jogi és gazdasági alaprendjének? Mit jelent, s jó-e, ha egy alkotmány tartalmaz úgynevezett örökkévalósági klauzulát, vagyis megmáshíthatatlan, megváltoztathatatlan rendelkezéseket. A német alkotmányos hagyományból, alkotmánytanból eredő fogalomnak természetesen ott történelmi okai voltak, s hogy a II. világháború előtti Németország politikai majd katonai vezetése által előidézett borzalmak ne ismétlődhessenek meg, s az alkotmányt ne lehessen félretenni, szükség volt ilyen stabilitást biztosító garanciákra. A szerző könyve ezen örökkévaló rendelkezések létjogosultságát, természetét és tartalmát is vizsgálja a stabilitás biztosítékai között.

Nagyon találó gondolatra fűzi fel a könyv az alkotmány stabilitásához kapcsolódó történelmi alapkérdések vizsgálatát, mégpedig az Egyesült Államok alkotmánytörténetével kapcsolatban. Az Egyesült Államok alkotmányát tartják a világon az első kartális, írott alkotmánynak, s mint olyan formailag merev alkotmánynak tekintik, vagyis nehezen módosítható, kiállta az idők próbáját, s ezért stabilnak mondott. Thomas Jefferson és James Madison mégis úgy vélekednek az alkotmányok hatályának kérdéséről híressé vált levélváltásukban – ahogy azt a szerző is idézi –, hogy „*minden alkotmány [...] természetes módon hatályon kívül helyeződik 19 év után*”.

Az e felvetésben a magyar alkotmányjog iránt érdeklődő olvasó számára rejltó párhuzam nem véletlen. A rendszerváltó alkotmánytörvénnyel Magyarországon hatályba lépett demokratikus, jogállami alkotmány elfogadása után 20 évvel sor került az új alkotmány, az Alaptörvény elfogadására. Azért is szükség volt erre tehát, mert az előző, önmaga által is deklaráltan ideiglenes alkotmány természetes módon elérte az élettartamának a végét, s ezért egy stabilabb keretrendszert kellett létrehozni. Az Alaptörvény megszületését számos vita kísérté és különböző okok miatt (pl. alkotmánybírószági döntése következményeként, az alkotmányos önazonosság védelmezése érdekében) már több alkalommal került módo-

sításra. Kérdésként vetődik fel tehát, hogy a magyar Alaptörvény a merev vagy rugalmas alkotmányok közé sorolható-e? Erre a kérdésre is választ keres a szerző.

Arany János egy 1845-ös, „Az elveszett alkotmány” c. versének örök érvényű soraiban megénekelte, hogy:

*Az aranybullák oda lesznek,
Alkotmány oda lesz, oda lesz az adótlan élet,
És botozás mind, mind eltűnnek idővel, e földről;
Mint eltűntek azok, kik ez elvek népei voltak.
Új fajok állnak elő, új eszmék kelnek agyunkban,
Majd megavulnak ezek, szintúgy, mint mi elavultunk,
S új tavasz éled föl, mindég más fajta virággal.*

Szakály Zsuzsa könyvében az alkotmány stabilitása által felvetett megannyi érzékeny elméleti és gyakorlati kérdés sziklái között navigál jó érzékkel, végig szem előtt tartva az úticélt és a kikötőt, ahonnan útnak indult. A szerző írása értékes és élvezetes sorvezető mindazoknak az alkotmányjogászoknak, alkotmányjogot kutatóknak, politikusoknak de a téma iránt érdeklődő laikusoknak is, akiknek „új eszmék kelnek agyukban” arról, mit is jelenthet a mai globalizálódó világban egy nemzeti alkotmány stabilitása, s mik lehetnek ennek garanciái. Fontos, hogy ezek olyan biztosítékok, amelyek azt hivatottak biztosítani, hogy – Arany szavaival élve – az elvek népei és az ő aranybulláik és alkotmányaik ne avuljanak el s vesszenek oda az új tavasz éledésével.

*Trócsányi László
egyetemi tanár*

ELŐSZÓ

Elsőként szeretnék köszönetet mondani témavezetőmnek, Prof. Dr. Trócsányi Lászlónak, aki mindig segített irányba állítani a kutatást, és tanácsaival inspirálta a munkám.

A kollégák közül szeretném kiemelni dr. Tóth Judit tanszékvezető asszonyt, aki figyelemmel kísérte és hasznos tanácsaival előre vitte munkám alakulását. Emellett nagyon hálás vagyok dr. Sulyok Márton adjunktus úrnak, aki számtalan elméleti és gyakorlati kérdésben segítette előrehaladásom, és az eszmecseréink gyakran mutattak rá fontos kérdésekre.

Külön köszönet illeti dr. Chronowski Nóra docens asszonyt és Prof. Dr. Schanda Balázs egyetemi tanár urat, akik nagyban hozzájárultak dolgozatom fejlődéséhez.

Szeretném megköszönni a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara Közjogi Intézetében és a Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetében minden kollégának, valamint az Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiajában dolgozó kollégáimnak, hogy támogatták munkám, sokat tanultam tőlük, látóköröm szélesedett. Külön szeretném kiemelni dr. Siket Judit adjunktus asszonyt, aki mindig jó tanácsokkal látott el.

Köszönöm családomnak a támogatást, különösen férjemnek, aki végig élte velem az egész folyamatot, és mindig biztatott, hogy elérjem célom, remélem, tudtam viszonzni a saját disszertációjának elkészítése során.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	1949. évi XX: törvény
VB	Jog a Demokráciáért Európai Bizottság
EU	Európai Unió
AB határozat	alkotmánybírósági határozat
ÁR	Átmeneti Rendelkezések

1. A KUTATÁS TÁRGYA ÉS TERÜLETE

„Semmi sem állandó, csak a változás maga.”
(Hérakleitosz)

1.1 Az alkotmány stabilitása – az alkotmány stabilitását védő garanciák

1.1.1. Az alkotmányfejlődést érő hatások

Az alkotmány egy ország „bibliájának” tekinthető,¹ szerepe kiemelkedő egy demokratikus ország megfelelő működésében,² hiszen a hatalomgyakorlás módját, az adott ország állam-szervezetének alapjait, valamint az alapvető jogok körvonalait ebben a dokumentumban rögzítik. Az alkotmányok a további részletek tekintetében különböző mértékben eltérőek, hiszen nincs két ország, amelynek alkotmányos berendezkedése teljesen megegyező volna,³ valamint az adott alkotmányozó konkrét választásai is jelentős szerepet játszanak a végleges eredmény kialakulásában – például szerkezet, kiemelt tartalom, stb. –. Emellett az alkotmány jelképes identitásának elemei általában megjelennek az alkotmányban (leg-típusosabb a zászló és a címer).⁴

Figyelembe veendő továbbá a gyakorlati érvényesülés kérdése is, hiszen az alkotmányos szokások súlya olyan erős lehet, hogy akár *desuetudo*-ként is hathatnak az alkotmányba foglalt szabályokkal szemben. Elegendő csupán Ciprus hatályos alkotmányát megvizsgálni, amely hosszasan értekezik a görög–török arányok érvényesítéséről az államszervezet működésében, bár a valóságban ezek a rendelkezések nem érvényesülnek.⁵

Az alkotmány különböző funkciókkal rendelkezik, amelyek más-más szerepben jelenítik meg,⁶ azonban e munka nem az egyes funkciókat vizsgálja, hanem azokat a garanciákat, amelyek segíthetik stabilá tenni magát az alkotmányt, hogy ezáltal jobban elláthassa funkcióit.

¹ KUKORELLI 2017. p. 272.

² A szabály alóli kivétel lehet Nagy-Britannia, ahol nem fogadtak el kartális alkotmányt, ún. történeti alkotmány érvényesül, azonban az ország működése ennek ellenére megfelel a demokratikus normáknak, ez is azt bizonyítja, hogy a kartális alkotmány és az alkotmányosság nem feltétlenül járnak mindig kéz a kézben, és a különböző időpontokban elfogadott, önálló jogszabályok összessége is alkothat ilyen rendszert, amelyben szintén megjelenhetnek az alkotmány stabilitását erősítő garanciák, azonban ezek vizsgálata már szétfeszítené a dolgozat kereteit. Nem vitatva, hogy a történeti alkotmány is az alkotmány egy fajtája, jelen munka a kartális alkotmányokat vizsgálja, mert egy történeti alkotmány pontos szövegtartalmának meghatározása önmagában sem egyszerű feladat, a szerző erre nem vállalkozott.

³ Természetesen vannak olyan országok, amelyek alkotmányát mintának tekintik, valamint az összehasonlító alkotmányjog megjelenése is a (véltetően) jó példák átvételét segíti elő, de alkotmányos transzplant esetén is tekintettel kell lenni az adott ország egyedi jellemzőire. A jogi transzplant-elmélet összefoglalóját lásd: SÜLYOK 2017. p. 144-154. Emellett a szovjet mintaalkotmányt számos ország átvette kényszerűségből, nem is felelt meg egyedi igényeiknek. Magyarországon lásd: KOVÁCS 1989. p. 11.

⁴ SMUK 2014. p. 1-3.; KUKORELLI 2006. p. 23-26.

⁵ Például a Ciprusi Alkotmány 1. cikke szerint: „A Ciprusi Állam független és szuverén prezidenciális köztársaság, amelynek elnöke görög, alelnöke török nemzetiségű, akiket Ciprus görög és török közösségei választanak a jelen Alkotmány szerint.”, azonban nincs török alelnöke az országnak. http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/DMLindex_en/DMLindex_en?OpenDocument

⁶ DRINÓCZI 2011. p. 2-4.

Az első modern értelemben vett alkotmányok elfogadása a XVIII. század végén történt meg. Az első francia, valamint az amerikai alkotmány úttörő szerepet töltött be annak a képnek a kialakításában, ahogy ma látjuk, szemléljük az alkotmányokat. Előtte nem volt jellemző az állami élet alapjainak egyetlen dokumentumban való rögzítése, ahogyan napjainkban is lehetséges demokratikus működés alkotmány nélkül, akárcsak diktatórikus működés hatályos alkotmánnyal.⁷

Franciaország és az USA példáját néhány európai ország követte a XIX. században, mint például Norvégia (1814), Belgium (1830). Általánosan elterjedté az alkotmányozás Európában csak az első világháború után vált, a létrejövő új államok alkotmányozásba kezdtek, és a többi kontinensen is terjedni kezdett az alkotmányozás.⁸ A második világháború után a tragikus tapasztalatok hatására, valamint a gyarmati rendszer megszűnésével az alkotmányozás szükségessége más országokban is megmutatkozott.

Ha megvizsgáljuk az elfogadott alkotmányokat, levonható az a következtetés, hogy a szervezettebb történelmi fejlődéssel rendelkező országok alkotmányai stabilabbnak tekinthetők, mivel ott ritkább az alkotmányozás. A „forradalmi alkotmányozással rendszert váltó” országok – például Franciaország – és a „békésen rendszert váltó” országok – például Magyarország – alkotmányai gyakrabban változnak, nem övezi őket olyan tisztelet, mint azokat az alkotmányokat, amelyek akár évszázadok óta stabilan irányítják az adott ország működését, és „összeforognak” a monarchiával. Ha megnézzük Norvégia (1814), Belgium (1830), Hollandia (1815), Luxemburg (1868), Dánia (1953) alkotmányait, mind régóta hatályban levők, vagyis a stabil társadalmi rendszer, a nyugodt politikai környezet elősegíti az alkotmány stabilitását. Ahol nem volt rendszerváltozás, forradalom, ott az alkotmány hosszú időn keresztül képes szerepét betölteni, tisztelete egyre nő. Ezekben az országokban értéknek is tekinthetjük az alkotmány stabilitását, hiszen kifejezi az egész társadalmi rendszer stabilitását. Ahol nincs társadalmi-politikai válság, megfelelően működnek az alkotmányos intézmények, ott maga az alkotmány szerepe is jelentősebb, mint azokban az országokban, ahol gyakran kerül sor új alkotmány elfogadására. Ezek az országok sok esetben monarchiák, kapcsolatot felételezhetünk a hosszabb távon hatályban levő alkotmányok és az államforma között, mivel a monarchiák tipikusan stabilabb politikai berendezkedéssel bírnak Európában.

1.1.2. A vizsgálat határvonalai és szempontjai

A technikai fejlődés, az egyre gyorsabb információ-áramlás hatása megjelent az alkotmányjog mezsgyéjén is, hiszen az összehasonlító alkotmányjog segítségével megismerhetővé váltak az egyes országok alkotmányos megoldásai.⁹ A különböző nemzetközi standardok

⁷ Észak-Korea alkotmánya létezik, de az ország működése nem alkotmányos a nyugati jogállami gondolkodás mércéjével. A másik „szélsőség” Nagy-Britannia, ahol nincs alkotmány, de az ország működése alkotmányos. Az alkotmány és az alkotmányosság közti különbség a későbbiekben kerül vizsgálatra.

⁸ A teljesség igénye nélkül: Mexikó alkotmánya – 1917, Weimari Alkotmány – 1919, Csehszlovákia alkotmánya – 1920.

⁹ Az összehasonlító alkotmányjog leggyakoribb alkalmazási módjai: „külföldi példák felhasználása alkotmányozásnál – tág értelemben magában foglalja az alkotmányozást és az alkotmánymódosítást – és alkotmányértelmezésnél, valamint leírások és normatív értékelések kidolgozása során (...)” ROSENFELD–SAJÓ 2012. p. 6.

megkövetelésének egyre elterjedtebb válása befolyásolja egy ország mozgásterét, amikor alkotmánymódosítás vagy új alkotmány elfogadása van napirenden.¹⁰

Az Európa Tanács égisze alatt a Velencei Bizottság vizsgálja az alkotmányosságot, a jogállami normák megjelenítését a tagállamok alkotmányában. A testület fő tevékenysége az ún. „alkotmányos tanácsadás” (*constitutional assistance*), figyelemmel kísérni az Európa Tanács tagállami alkotmányainak minőségét, s így például az Alaptörvény elfogadásakor is több vizsgálatot lefolytatott.¹¹ Emellett az EU normarendszere is meghatározó egy adott állam alkotmányainak kialakításakor a tagállamok esetében, hiszen az elvárt jogállami kritériumok rögzítettek.¹²

Latin-Amerikában az USA alkotmányos eszméi voltak jelentős hatással az alkotmányozásra,¹³ valamint a japán alkotmány kidolgozásakor is jelentős amerikai hatás érvényesült, akárcsak a volt szovjet befolyás alatt álló államokban a Szovjetunió alkotmányáé. Kérdéses, hogy abban az esetben miként lehet vizsgálni a stabilitást, ha az alkotmány nemzetközi szerződés részeként kerül elfogadásra, elég csak a Daytoni Békeszerződésre gondolni, amely több, mint húsz éve határozza meg egy ország működését.

A vizsgálat tárgya tehát igencsak szerteágazó, azonban szétfeszítené e munka kereteit, ha globális szinten folytatnám a vizsgálódást, ezért az elemzés fókusza az Európai Unió tagállamainak alkotmányaira terjed ki, kiemelten kezelve a magyar alkotmányos rendszert. A különböző ázsiai, latin-amerikai és afrikai országok alkotmányos gyakorlata mutathat jó példát bizonyos alkotmányos kérdések megítélésakor,¹⁴ ám az eltérő kulturális, társadalmi berendezkedés miatt más következményekkel járhat ugyanolyan alkotmányos eszközök bevezetése, mint a mintaadó országban.

Az Európai Unió tagállamait vizsgálódási terepként meghatározva alakítható ki olyan keretrendszer, melyben a jogállamiság és az alkotmányos demokrácia követelményként megjelenik, egységet képezve az adott államok alkotmányos rendszerében. Ezek teremtik meg a megfelelő kiindulópontot a vizsgálódáshoz.

1.1.3. A magyar szempont

Az Alaptörvény elfogadásának, valamint a jogrendszer jelentős változásainak hatására felélénkült a magyar alkotmányjogi szakirodalom. Néhány kérdés különösen nagy figyelmet kapott (történeti alkotmány vívmányai,¹⁵ alkotmányellenes alkotmánymódosítás),¹⁶

¹⁰ Például egy izraeli összehasonlító alkotmányjogi anyag a Knesszet számára a Jövő generációkkal és a fenntartható fejlődéssel foglalkozó intézményekről: TESCHNER 2013.

¹¹ Lásd: TRÓCSÁNYI 2014a. p. 110-124.; CDL-AD(2011)001; CDL-AD(2011)016; CDL-AD(2013)012

¹² A koppenhágai kritériumok részletes listája meghatározza a csatlakozási feltételeket. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en. A jogállamisági kritériumok pedig külön kérdést tesznek ki, lásd: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)579328](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)579328)

¹³ Például minden ország a prezidenciális kormányformát vette át alkotmányozása során. Lásd a latin-amerikai alkotmányok stabilitásáról: NEGRETTO 2008. p. 11.

¹⁴ Például az indiai Legfelső Bíróság alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó gyakorlata jelentős hatással bírt számos ország alkotmányos gyakorlatára, lásd: ROZNAI 2017. p. 47-70.

¹⁵ A teljesség igénye nélkül: ZLINSZKY 2002.; SMUK 2013. p. 286-287.; CSINK-FRÖHLICH 2012b. p. 10-11.; SZENTE 2011/3. p. 1-13.; ORBÁN 2013. p. 51-58.; MILÁNKOVICH-SZENTGÁLI-TÓTH 2014. p. 65-74.; SZAKÁLY 2015d. p. 24-38.; VÖRÖS 2016b. p. 491-508.; VARGA Zs. 2016. p. 83-89.

¹⁶ Példák a külföldi szakirodalomból: ALBERT 2009. p. 5-47.; BARAK 2011. p. 321-341.; ROZNAI 2017.;

amelyeket érint az elemzés, de csak a stabilitás szemszögéből. Emellett a dolgozat inkább az összehasonlító nézőpontot helyezi előtérbe, nem a speciális magyar kérdéseket.¹⁷ Az a hipotézis, hogy lehetséges egy ilyen garanciarendszert meghatározni egy demokratikus jogállamban. A cél tehát egy olyan garanciarendszer felállítása és bemutatása, amely bármely demokratikus országban támogathatja az alkotmány stabilitását, és az egyes elemek vizsgálatával elemezni lehet az alkotmány stabilitását.

Természetesen foglalkozik az elemzés magyar szempontokkal, amennyiben talál hasonló példát folyamatra, módszerre, figyelembe véve minden esetben, hogy az alkotmányos transzplant nem alkalmazható alapos előkészítés és annak figyelembe vétele nélkül, hogy minden ország egyedi társadalmi, gazdasági, politikai körülményekkel rendelkezik, melyeknek hatására minden módszer, minta eltérő eredményekre vezet.

Az egyes garanciák elemzésénél azt vizsgálom, hogy erősítik-e az alkotmány stabilitását, majd a magyar rendszer áttekintése során azt feltételezem, hogy az egyes garanciák közül több is megjelenik a hatályos magyar szabályozásban. Ezek erősségének vizsgálata után javaslattal élek a jövőre nézve azzal a céllal, hogy erősödjön az alkotmány stabilitása.

A 2011-ben elfogadott magyar alkotmány több szempontból is fokozta az érdeklődést, hiszen komoly nemzetközi visszhangot váltottak ki bizonyos rendelkezései,¹⁸ és több kérdést is reflektorfénybe emelt, különös tekintettel arra, hogy Magyarország volt az első posztsovjet európai uniós tagállam, amely új alkotmány elfogadása mellett döntött az EU-csatlakozást követően.¹⁹ Számos vita merült fel a megoldások kapcsán.

Az eltérés adódhat abból is, hogy maga az alkotmány egy dokumentum – ez tekinthető tipikusnak, például a magyar alkotmány –, vagy több, különböző időpontban elfogadott, különálló törvényből áll össze – például svéd alkotmány –. Alapulhat azon is, hogy az alkotmányozó akarat csak a legfontosabb kérdéseket tartotta szükségesnek a legmagasabb jogszabályi szinten szabályozni – például dán alkotmány –, vagy igyekezett a lehető legteljesebb körben rendezni az állami élet felmerülő kérdéseit – például portugál alkotmány. Emellett számos egyéb szempont alapján is különbséget lehet tenni az alkotmányok között, azonban ez nem tartozik a kutatáshoz, hiszen annak célja az alkotmány stabilitásának vizsgálata. Álláspontom szerint ez egy alkotmány fontos tulajdonsága, hiszen az alkotmány az alkotmányos rendszer alapja, és ha maga a dokumentum instabil, könnyen azzá válhat a rajta alapuló szervezet- és garanciarendszer is.

Az alkotmány tartalma, megjelenési formája megváltoztatható egy döntéssel: új alkotmány elfogadásával vagy a meglévő alkotmány módosításával, azonban a stabilitás olyan jellemző, amelyre más módon hatnak ezek a döntések, hiszen maga a változtatás ténye vagy annak elmaradása befolyásolja ezt a faktort, melynek segítségével magának az alkotmánynak a megfelelő alkalmazhatóságára, sőt, az adott állami berendezkedés stabilitására vonatkozóan is vonhatóak le következtetések.

Az alkotmány megváltoztatásához vagy új alkotmány elfogadásához mindenképp szükséges egy olyan politikai szándék, mely elindítja a folyamatot.²⁰ Ezután a szükséges társadalmi támogatás kérdése merül fel, hiszen egy alkotmánynál kiemelt szerepe van a

ALBERT 2016. p. 143-206.; SAMAR 2009. p. 688-748. Példák a magyar szakirodalomból: DRINÓCZI 2015. p. 361-378.; GÁRDOS-OROSZ 2014. p. 167-184.; KOCSIS 2011. p. 3-17.; SZENTE 2014. p. 209-241.; ZSUGYÓ 2011. p. 52-62.

¹⁷ Az alkotmányozás összehasonlító vizsgálatáról lásd: ZSUGYÓ 2011. p. 132-146.

¹⁸ SZENTE 2016. p. 222-227.

¹⁹ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 17.

²⁰ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 41-42.

társadalmi legitimációnak, mert egy alkotmány stabilitását nagyban befolyásolhatja, hogy milyen a tisztelete a társadalom körében, amennyiben nincs magas társadalmi támogatottsága, az megnehezítheti beépülését a hagyományok közé.

1.1.4. Módszertan

A munka célja, hogy az általam meghatározott, az alkotmány stabilitását védő garanciákat vizsgálat alá vonva, azok jelentősége ebben a szerepkörükben megállapítható legyen. A kutatás során végig igyekeztem úgy használni a különböző módszereket, hogy ezt a szempontot segítsék elő, vagyis a szakirodalom feldolgozása során is azt tekintettem elsődlegesnek, hogy az ebbe az irányba előremutató, a rendszer kidolgozását elősegítő elméletek kerüljenek felhasználásra.

Az összehasonlító módszer használata kiemelt a dolgozatban, elsősorban külföldi alkotmányok szövegét használtam fel ahhoz, hogy például az alkotmány módosítására vagy új alkotmány elfogadására vonatkozó szabályokat megvizsgáljam.

A kapcsolódó szakirodalom feldolgozása során azt tapasztaltam, hogy rendkívül kiterjedt a kérdés vizsgálata, ezért mindig úgy szűkítettem a felhasználást, hogy az adott részkérdéssel foglalkozó szerzők munkáit emeltem be az elemzésbe.

A kutatás során végig irányadónak tekintettem a Velencei Bizottság kérdésben elfogadott állásfoglalásait, véleményeit, hiszen a vizsgált EU-s országok mind tagjai az Európa Tanácsnak, vagyis a VB vizsgálatai kiterjednek rájuk, valamint a vélemények is kapcsolódnak.

A többi állam azért került ki a vizsgálódásból, mivel túl nagy a különbség az alkotmányos rendszerek, intézmények, értékek között. Milyen skála alapján döntünk el, hogy az adott állam megfelel-e a jogállamiság követelményeinek?²¹

Az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kaptak a magyar Alkotmánybíróság döntései, különös tekintettel a történeti alkotmány vívmányainak vizsgálatakor, hiszen ezt a speciálisan magyar fogalmat a testület kezdte el kidolgozni, a vonatkozó határozatok alapján vizsgálható, hogy milyen módszerekkel és mely intézmények esetében „fedezett fel” vívmányt az Alkotmánybíróság.

A történeti módszert csak kivételes esetekben, és visszafogottan kezeltem, mivel a téma tág értelmezési lehetőségeire és gazdag szakirodalmára tekintettel a jelenkori kérdések között is szűrést kellett elvégezni, ennek okán a történeti kérdések háttérbe szorultak. Kivételt képez ez alól a történeti bevezető rész, amely csak egy kis szelete a kérdést vizsgáló vonatkozó szakirodalomnak, azonban a dolgozat megalapozásához elengedhetetlennek tartottam ennek bevonását annak érdekében, hogy bemutassa, mi tekinthető modern kiindulópontnak a kérdés vizsgálata során.

Mivel az a cél, hogy a garanciák vizsgálata után a magyar alkotmányos rendszer vonatkozásában felhasználható tapasztalatok kerüljenek megállapításra, a komparatív módszer különösen hangsúlyosan jelenik meg több fejezetben is. Az alkotmány módosításával és az örökkévalósági klauzulákkal, valamint a preambulummokkal foglalkozó fejezetekben végig központi szereppel bír ez a módszer.

Az alkotmány stabilitásának fogalma szándékosan nincs meghatározva – a garanciákat vizsgálom, és azt az elméleti keretet, amely meghatározásukhoz szükséges, ami segít felrajzolni a keretet.

²¹ JAKAB 2015. p. 1-21.

Az alkotmány stabilitását védő garanciák vizsgálata előtt szükséges az elméleti alapok tisztázása. A gondolat alapjainak, valamint néhány releváns elméletnek az elemzése után a VB vonatkozó gyakorlatának rövid bemutatása következik, valamint elengedhetetlen az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás egymáshoz való viszonyának elemzése is. A vizsgálat eredményeként kialakítottam egy szempontrendszert, amely bemutatja az alkotmány stabilitását védő garanciák rendszerét.

Kiindulópontként az alkotmányszövegekbe foglalt, az alkotmány módosítására, illetve új alkotmány elfogadására vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltam az Európai Unió tagállamainak alkotmányszövegei alapján, melynek eredményeként felállítottam egy rendszert a módosítási eszközökre vonatkozóan, és megvizsgáltam, melyik ország milyen eszközöket használ, mennyire bonyolult az alkotmány módosítása, illetve az alkotmányozás.

Ezt követően szintén a szöveg szintjén maradván vizsgáltam azokat az európai uniós tagállami alkotmányokat, melyek tartalmazzák explicit örökkévalósági klauzulákat.²² Az örökkévalósági klauzulákat tipizálva megállapítottam, hogy általában mely rendelkezések kapnak kiemelt védelmet az alkotmányozótól, megbontva az alkotmányos rendelkezések egységét.

Majd, ugyancsak az Európai Unió tagállamainak alkotmányaira kiterjesztve a vizsgálatot, a preambulumokat elemeztem abból a szempontból, hogy jelennek-e meg bennük a múltra és a jövőre utaló rendelkezések, mivel ezek segíthetik elő az összekötő kapocs erősítését a különböző generációk között az alkotmányban, melynek tisztelete esetén erősödhet a stabilitása is.

A jövőre utaló rendelkezések kapcsán érdemes vizsgálni a jövő generációk jogait is az alkotmány stabilitásának szemszögéből, hiszen általában egy alkotmány nem egy generáció számára íródik, ellentétben *Jefferson* véleményével, miszerint „(...) minden alkotmány és minden jog természetes módon hatályon kívül helyeződik 19 év után.”²³

A történeti lehetőségekre visszatérve érdemes vizsgálat alá vonni egy magyar „specialitást”, a történeti alkotmány vívmányait, mely új lehetőségeket biztosít az alkotmány értelmezése, valamint stabilitásának biztosítása során, az eddigi alkotmánybírói gyakorlat rövid elemzése bemutatja a kérdés alapjait, valamint a benne rejlő lehetőségeket.

Az utolsó nagyobb fejezet az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdését járja körbe. Bár első látásra úgy tűnik, hogy ebben az esetben a vizsgálat elszakad az alkotmány szövegétől, hiszen a bírói értelmezés területére kerül át a hangsúly, valójában azonban nem erről van szó, hiszen még mindig az alkotmány rendelkezéseinek – vagyis éppen az a kérdés, hogy a rendelkezéseinek-e – vizsgálata áll a bírói értelmezés középpontjában.

A vizsgált garanciák elemzésének eredményeit a Következtetések rész tartalmazza, melyben a magyar stabilitást erősítő jelenlegi garanciák vizsgálata után javaslatokat teszek arra, hogy miként lehetne erősíteni a magyar Alaptörvény stabilitását.

1.2. Az alkotmány stabilitásáról

1.2.1. Miért nem alkotmányos stabilitás?

Az első kérdés, amelyet előzetesen vizsgálni szükséges, az alkotmányos stabilitás és az alkotmány stabilitása közti különbség. Az alkotmány stabilitása azt fejezi ki, hogy magáról a

²² Bragyova–Gárdos-Orosz 2016. p. 50-53.

²³ JEFFERSON 1950. The Founders' Constitution Volume 1, Chapter 2, Document 23, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>

konkrét dokumentumról van szó, míg az alkotmányos stabilitás kifejezés ennél messzebbre mutat. Az alkotmányosság fogalma ugyanis túllép a szöveg szintjén, és elvi szinten mutat rá a legfontosabb jellemzőkre, melyek szükségesek egy ország alkotmányos működéséhez. A jogállamisággal állítható párhuzamba abból a szempontból egyes álláspontok szerint, hogy „(...) az egész közélet értékelvű szabályozását, a közrend és a közéleti tisztaság biztosítását szolgálja”,²⁴ de nem szinonim fogalmak, viszont a „(...) a jogállam elvei, követelményei, intézményei elősegítik az alkotmány alapvető tételeinek érvényesülését.”²⁵ Tehát szoros kapcsolat van a két fogalom között, azonban ennek a kapcsolatnak a részletes vizsgálata szétfeszítené e munka szándékzott kereteit. Ezért nem az alkotmányos stabilitás kifejezés szerepel a címben.

Arra azonban szükséges felhívni a figyelmet, hogy „(...) egyik fogalomnak sincs vitán felül álló definíciója, így a közöttük lévő viszonyt illető állásfoglalások is lényegüknél fogva vitathatóak maradnak, mivel a jogállamiság egy meghatározott koncepcióját csak az alkotmányosság egy meghatározott koncepciójával vethetjük össze értelmesen.”²⁶

Vagyis csak bizonyos esetekben vizsgálható ez a kapcsolat.²⁷

A szövetség szint jelentősége néha háttérbe szorul a többihez képest, azonban jelentős szerepe lehet magának a szövegnek is – természetesen nem minden esetben –, mivel a formális alkotmányt ez határozza meg. Alapelvnek tekinthető, hogy „Nem minden, ami alkotmányos van leírva, és nem minden, amit leírtak, alkotmányos”,²⁸ vagyis nem mindig garanciája a szövetség szint megfelelősége egy állam alkotmányos működésének.

Az alkotmány tehát csak akkor alkotmányos, ha megfelel a jogállamiság követelményeinek. Felvetődik, hogy ebben az esetben, ha létezik egy demokratikus alkotmány, az milyen módon tudja követni a társadalmi, gazdasági, politikai változásokat, azaz mennyire rugalmas vagy merev. Fontos kérdés, hogy az alkotmány stabilitása miként befolyásolja egy ország alkotmányosságát, hiszen egy könnyen módosítható alkotmány elősegítheti a változásokhoz való gyors alkalmazkodást, ugyanakkor veszélyeztetheti a jogbiztonságot.²⁹ Más szempontot vizsgálva, egy túlzottan merev alkotmány gátja lehet a fejlődésnek, bár biztosítja az alkotmány alapjainak védelmét, de amikor a változás szükséges lenne, nem biztos, hogy sikerül megváltoztatni, ha túl bonyolultak a szabályok, melyekkel módosítani lehet az alkotmányt, vagy újat elfogadni.

Természetesen nem vitatom az alkotmányba foglalt értékek jelentőségét,³⁰ azonban nem értékközpontú elemzést végzek, hanem szövegközpontút.

Az értékközpontú elemzések jelentősége nem vitatható, hiszen „[m]aradéktalanul objektív alkotmány, alkotmányos- rend és jogrend legfeljebb elméleti konstrukcióként létezhet (...)”,³¹ vagyis minden alkotmány tartalmaz szükségképpen értékválasztásokat, nem lehet teljes mértékben semleges, azonban az értékválasztás és következményei vizsgálata más irányt adna a munkának, ezért a szövetség szint vizsgálata marad az elsődleges. Ádám Antal szerint

²⁴ SAMU 1997. p. 130.

²⁵ SAMU 1997. p. 130.

²⁶ GYÖRFI–JAKAB 2009. p. 239.

²⁷ GYÖRFI–JAKAB 2009. p. 240-242.

²⁸ BLOUNT–ELKINS–GINSBURG 2012. 36. p.

²⁹ CDL-AD (2010)001

³⁰ Hiszen az alkotmány értelmezésekor „Az értelmező az alkotmány írott szövegéből indul ki, és racionális érveléssel juthat el a következtetésig.” TÓTH G.A. 2009. p. 108.

³¹ VARGA Zs. 2009. p. 97.

„(...) a vázolt alkotmányi értékeket tiszteletben tartó társadalmi, politikai és állami rendszer az értékteremtés, értékrendezés és értékvédelem állandó folyamata. Mindehhez mellőzhetetlen, hogy az alkotmány minél korszerűbb és gazdagabb tartalommal, minél világosabban határozza meg az alkotmányi értékek jelzett csoportjainak összetevőit.”³²

Az alkotmánynak értékkatalógusként is kell funkcionálnia, amely elősegíti az alkotmányos értékek érvényesülését, azonban az értéktartalmú vizsgálat az alkotmányosság témájához tartozik, ezért ilyen szempontú elemzést a dolgozatban csak itt végzünk röviden, valamint a preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezéseinek elemzésénél, mivel abban az esetben nem lehet eltekinteni az értéktartalmú vizsgálatról.

A vállalt önkorlátozással nagyjából külön lehet kezelni a textualista és az értékközpontú elemzést, az utóbbi szintén összetett kérdés, egy későbbi külön munka tárgya lehet vizsgálni az alkotmányok stabilitásának mélyebb alapjait, ugyanis a társadalmi, kulturális, politikai, gazdasági környezet nagyban befolyásolja a garanciák gyakorlatban való érvényesülését.

1.2.2. Miért nem alkotmányosság?

Az elemzés során a szövegközpontú metódust választottam, amelynél a tételes alkotmány-szövegeket tekintettem kiindulópontnak, nem pedig az alkotmány mögöttes értékeit, vagy a kialakult alkotmánybírói/felsőbírói gyakorlatot, netán az alkotmányos szokást vagy kultúrát. Természetesen a szöveg vizsgálatához elengedhetetlen a vonatkozó szakirodalom, elméleti háttér megismerése és bemutatása.

Az alkotmányosság fogalmának vizsgálatát mellőzve a stabilitással foglalkozom, hiszen az alkotmányosság fogalmának alapos elemzéséhez szükséges a szociális, gazdasági, politikai és kulturális kérdések vizsgálata is,³³ amelyek szétfeszítenék az elemzést. Az alkotmányosság kérdéséhez hozzátartozik a társadalmi véleménynyilvánítás vizsgálata is, amely meghaladná a szövegközpontú elemzést a kialakult elméletek vizsgálatba vonásával. Azonban az alkotmányosság fogalmának rövid elemzése szükséges ahhoz, hogy megfelelő keretrendszeren belül folyhasson az alkotmány stabilitását védő garanciák vizsgálata.

Ha a hazai szerzők véleménye alapján vizsgáljuk meg a teljesség igénye nélkül az alkotmányosság fogalmát, az alábbi álláspontokat találhatjuk:

Takács Imre szerint *„Az alkotmányosság olyan elvi követelmények együttese, amelyek az ideális demokratikus alkotmány tartalmát és megvalósulását jellemzik.”*³⁴ Antal Attila elhatárolja a jogi és politikai alkotmányosság fogalmát, így elemezve a magyar helyzetet.³⁵ Véleménye szerint 1989-től 2010-ig a jogi alkotmányosság volt domináns, azonban 2010 óta a politikai alkotmányosság vált uralkodóvá,³⁶ amely jelentős mértékben befolyásolta az egész alkotmányos rendszer működését. A jogi alkotmányosság jellemzője, hogy az alapjogok biztosítását, azok bírói felülvizsgálatát emeli a középpontba, míg a politikai alkotmányosság eszméje szerint a többségi elv érvényesülésével a demokrácia procedurális

³² ÁDÁM 2002. p. 20.

³³ SAMU 1997. p. 127.

³⁴ TAKÁCS 2007. p. 29.

³⁵ ANTAL 2013c. p. 50-64.

³⁶ ANTAL 2013c. p. 57.

védelve áll a fókuszban.³⁷ Álláspontja szerint azért került az Alkotmánybíróság a viták középpontjába, mert a jogi alkotmányosság eszmerendszerében az alkotmánybíróság szerepe meghatározó, ezért a politikai alkotmányosság egyik első feladata volt ezen változtatni.³⁸

Kovács Ágnes a politikai konstitucionalizmus elméletével kapcsolatban rámutat arra, hogy a politikai hatalom ebben a modellben sem lehet korlátok nélküli, mivel explicit uniós és alapjogi korlátok, valamint a bírói jogvédelem is része a rendszernek.³⁹ Álláspontja szerint kötik ebben az esetben is bizonyos korlátok a politikai döntéshozót, míg Antal álláspontja szerint ebben az esetben a „*a jog a politika »szolgálóleánya«*”.⁴⁰

Petrétei József alapos elemzését adja a fogalomnak, felhívja a figyelmet arra, hogy az alkotmányosság egyszerre követelmény és állapot.⁴¹ A következő feltételeket állapítja meg az alkotmányosság érvényesüléséhez:

- ♦ korszerű szabályozási tartalommal rendelkező, stabil alkotmány,
- ♦ az alkotmányos rendelkezések érvényesülésének megfelelő biztosítékai,
- ♦ alkotmányos ellenőrzés rendszere,
- ♦ keletkezett alkotmánysértések orvoslása.⁴²

A stabilitással kapcsolatban így fogalmaz: „*A stabilitás követelménye azt jelenti, hogy az alkotmány előírásainak elyben tartósan, hosszabb időre szólóan, és a jövőre vonatkozóan kell megtervezniük és kialakítaniuk a társadalmi együttélés számára szükséges alaprendet*”,⁴³ vagyis az alkotmányosság egyik feltételének tartja azt, hogy hosszabb távon érvényesüljön az alkotmány, stabilan biztosítsa a rendszer alapjait.

Az alkotmány stabilitása az alkalmazhatóság kritériuma inkább, de ez is beleértendő az abszolút alkotmányosságba, hiszen lehet egy alkotmány stabil, de ha nem tartják be a benne foglaltakat, ha nincs kötőereje, ha nem érvényesülnek egyes elemei. Hiába van egy jól működő rendszer az alkotmányba foglalva, ha az csak leírás („használati útmutató”) marad.

Az alkotmány szövegének stabilitását vizsgálva fontos kiemelni, hogy a szöveg tartalma változatlan formaiság mellett is megújulhat, ahogy az az USA példájából is látható, azonban az alkotmány szövegének kiszámíthatósága egy olyan érték, mely segítséget nyújthat az állampolgároknak fogódzót találni a változások során, mivel értékhordozóként jelenik meg a szemükben. Hiszen egy alkotmány szövege – normál körülmények között – nem változik olyan gyakran, mint egy rendes törvényé. Az állampolgároknak rendelkezésére áll kellő idő arra, hogy elkezdjenek kötődni a szöveghez, tiszteljék azt, főleg, ha érvényesül is, betartják és betartatják az alkotmányba foglaltakat.

1.2.3. Miért nem jogállamiság?

A témához szorosan kötődik a jogállamiság kérdése, ugyanis az alkotmány stabilitását védő garanciák vizsgálatának az alkotmányosság mellett a jogállamiság adja meg a háttérben húzódó keretét, ugyanis a jogbiztonság fogalmához hozzátartozik az is, hogy stabil legyen

³⁷ ANTAL 2013c. p. 50-53.

³⁸ ANTAL 2013c. p. 63.

³⁹ KOVÁCS Á. 2015. p. 20.

⁴⁰ ANTAL 2013c. p. 60.

⁴¹ PETRÉTEI 2011. p. 100.

⁴² PETRÉTEI 2011. p. 99-115.

⁴³ PETRÉTEI 2011. p. 102.

az alkotmány, hiszen az egész jogrendszer stabilitására kihatással van az alkotmány stabilitása, és ha instabil az alkotmány, az a jogbiztonságra is hatással lesz.

Egy megfelelően működő alkotmányos rendszer elképzelhetetlen a jogállami elvek érvényesülés nélkül. A jogállamiság komplex fogalmának alapos vizsgálata⁴⁴ más irányba vinné az elemzést, azonban azt fontosnak tartom leszögezni, hogy az elemzés során végig a jogállamiság kereteit tekintem alapvetőnek abból a szempontból, hogy egy alkotmányos állam működéséhez elengedhetetlen a jogállamiság biztosítása.

Varga Zs. András a jogállam fogalmával kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy az Alkotmánybíróság számára „szabad kártyaként” minden kérdésben felhasználható eszközként szolgál,⁴⁵ „egyfajta varázspálca szerepet kapott”.⁴⁶ Úgy véli, hogy az Alaptörvény hatályba lépése után az Alkotmánybíróság lassan „szakított az önkényes, a jogállamiságot csak a jogállamisághoz mérő értelmezési kerettel, és elfogadja az alkotmányozó hatalom primátusát.”⁴⁷ Nem ért egyet az alapjogi fundamentalistákkal⁴⁸ Varga Zs., amely elmélet szűrő nélküli alkalmazása valóban túlzó lehet, azonban az alkotmányozó annyi irányból megkötötte az Alkotmánybíróság kezét,⁴⁹ hogy nem állt fenn a bírói túlhatalom veszélye álláspontom szerint.

Azért alakult ki ez a szerepe a jogállamiságnak, mert amikor az Alkotmánybíróság szükségét érezte, hogy az adott kérdésben döntést hozzon, de ehhez kiterjesztő értelmezésre volt szükség, akkor a jogállamiság elve tudott segíteni. Ha a testület a megfelelő alkalmakkor él a használatával, álláspontom szerint egy ilyen szabad kártya hasznos, mivel segítő kezet nyújt abban az esetben, amikor az alkotmány rendelkezései nem kellően egyértelműek egy kérdés megítéléséhez, azonban a túlzott alkalmazással szemben önmérsékletet kell tanúsítani használójának.

A jogállamiság definíciójának bizonytalanságára hívja fel a figyelmet Trócsányi László.⁵⁰ Mivel a fogalom meghatározása kontextusfüggő, az alkotmány szövegének több értelme is lehet ebben a kérdésben, amelynek részletes vizsgálata értékközpontú elemzéshez vezetne. Az azonban megállapítható, hogy a jogállamiság fogalma kiemelkedő jelentőséggel bír, ezért óvatos használata ajánlatos annak érdekében, nehogy parttalanná váljon.

1.2.4. Jogszociológiai szempont

Mellőzöm a jogszociológiai szempontokat, noha a társadalmi jogtudat megléte – vagy annak hiánya – nagyban befolyásolja az alkotmány elfogadottságát. Ha az állampolgárok tisztában vannak például alkotmányos jogaikkal, és azokra hivatkoznak is a mindennapokban, vagy a többség ismeri az alkotmányba foglalt rendelkezéseket, akkor jobban magukénak érzik a szöveg változásait is. Nagyobb érdeklődés övezi az alkotmányozást/ alkotmánymódosítást, mivel jobban kötődnek a szöveghez, ezáltal fontosabb annak változása is, mert közvetlenebb a kapcsolat.

⁴⁴ A fogalom részletes elemzését lásd például: GYÖRFI–JAKAB 2009. p. 73-284; ÁDÁM 2015. p. 387-402.; PETRÉTEI 2011. p. 139-159.; VARGA Zs. 2015. p. 87-108.

⁴⁵ VARGA Zs. 2015. p. 16-18.

⁴⁶ VARGA Zs. 2015. p. 169.

⁴⁷ VARGA Zs. 2015. p. 136.

⁴⁸ ANTAL 2013c. p. 54-55.

⁴⁹ ANTAL 2013c. p. 63.

⁵⁰ Trócsányi 2014b. p. 10-12.

Nem az alkotmány stabilitásának védelmét szolgáló konkrét gyakorlatokat elemzem, hanem olyan jogi konstrukciókat, amelyekkel biztosítani lehet a stabilitást, nem pedig a tényleges eseteket, a garanciák használatának valós eredményei külön kérdést képeznek.

A másik szempont a szokásjog és az alkotmány kapcsolata. Amennyiben az adott ország alkotmányába foglalt bizonyos rendelkezéshez képest *lex imperfecta* alakult ki a gyakorlatban akár a jogalkalmazók, akár a társadalom cselekményei révén, akkor az eredeti alkotmányos rendelkezés a múlt homályába veszhet, és a bevált szokás él a társadalmi gyakorlatban. Ha elég nagy ennek a társadalmi támogatottsága, az ahhoz is vezethet, hogy ennek hatására megváltoztatják magát a jogszabályt is.

Az alkotmányok formális és társadalmi elfogadottságát nem választja szét Szentpéteri István, akinek álláspontja szerint „Az alkotmány társadalmi elfogadottsága végeredményben azon nyugszik, hogy maga a jog mennyire és milyen minőségben „elfogadott” (érvényesül) az adott társadalomban.”⁵¹ Ez abból a szempontból logikus, hogy valóban az alkotmányon alapul az egész jogrendszer, tehát ha az egyes részeket elfogadja a társadalom, akkor az egészet is.

1.2.5. Az Európai Unió joga és a nemzetközi jog?

Az Európai Unió joga és a nemzetközi jog korlátozza az egyes államok szuverenitását, vagyis nemcsak az alkotmánymódosító, hanem az alkotmányozó hatalomnak is tekintettel kell lennie ezekre a limitációkra.

A belső jog, az európai uniós jog, valamint a nemzetközi jog kapcsolata olyan komplex rendszer, hogy egy-egy részkérdésének elemzése is külön kutatás tárgya.⁵² A stabilitási eszközök vizsgálatánál ebbe a keretbe helyeztem bele az alkotmányok vonatkozó részeit és magukat a garanciákat, hiszen napjainkban nem érvényesülhet egyetlen alkotmány sem légtüres térben. Tekintettel kell lenni a belső társadalmi elfogadottság mellett a nemzetközi, európai szabályokra és közvéleményre is. A magyar Alaptörvény elfogadása körüli nagy nemzetközi érdeklődés is ezt példázza.⁵³

1.2.6. Az alkotmány stabilitásának szerepe

Mivel az alkotmányok szövege tipikusan absztrakt, az adott körülményekre való alkalmazása során ritkábban alakul ki az a szituáció, hogy elavul a szöveg, és szükségessé válik annak korrigálása, netán egészen új alkotmány elfogadása, mint a rendes törvények esetében. Ennek nyilvánvaló pozitív értéktartalma mellett olyan következményei is lehetnek, amelyek negatív hatással bírhatnak. Ha avíttá válnak az alkalmazandó alkotmányos rendelkezések, kisebb változtatás szükségessége esetén alkotmánymódosítással, teljes revízió esetén alkotmányozással lehet kiküszöbölni a problémát, egyfajta alkotmányos „evolúció” keretében. Ennek hatására az alkotmányos rendszer lépést tud tartani a korrall, képes megfelelő keretrendszert biztosítani az adott állam működéséhez.

⁵¹ SZENTPÉTERI 1989. p. 48.

⁵² BLUTMAN 2010. p. 90-99.; BLUTMAN 2017. p. 1-14.; CHRONOWSKI 2005. p. 93-116., 248-265.; CHRONOWSKI –VINCZE 2017. p. 117-132.; VÖRÖS 2012. p. 17-31.; JAKAB 2016a. p. 109-120.

⁵³ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 97-128.

Egy adott ország alkotmányának stabilitása legalapvetőbben abban nyilvánul meg, hogy milyen gyakran változik maga az alkotmány szövege, milyen időközönként érzi szükségét az alkotmányozó/alkotmánymódosító a változtatásnak, vagyis a gyakorlati tapasztalatok alapján milyen időközönként sikerül a változtatáshoz szükséges feltételeket teljesíteni az alkotmányozónak/alkotmánymódosítónak. Ez a kiindulópont, ám az ún. informális alkotmánymódosító módszerek vizsgálatától sem lehet eltekinteni a teljes kép megrajzolásához. Bizonyos országok alkotmányos gyakorlata ezeken alapul,⁵⁴ nélkülük nem lehet megfelelő értelmezési keretet kialakítani.⁵⁵ Informális például a kötőerővel rendelkező bírói értelmezés, az alkotmányos szokás, az alkotmányos kultúra,⁵⁶ vagy az alkotmányos akadályok feltételezése.

Az alkotmány stabilitásának jelentőségét egyre többen felismerik, hiszen „*A stabilitás kétség kívül alapvető feltétele az alkotmány alapján álló jogrendszereknek; (...)*”,⁵⁷ az alkotmány módosítása pedig ezt a kérdést érinti. Egyes szerzők szerint „*az alkotmányok módosításánál a fő pont az, hogy a módosításból következhet-e létező alkotmány jogi lerontása*”.⁵⁸ Vagyis minden esetben figyelni kell a módosítás következményeire, hiszen lehet, hogy ritkán változtatják meg az alkotmányt, de ha ennek a módosításnak a tartalma káros hatással van a szövegre, máris veszélybe kerülhet az alkotmányosság.

Előkérdésként a merev és rugalmas alkotmányok kérdését célszerű megvizsgálni, hiszen ez a distinkció segítheti a stabilitás kérdésének megértését.

Az alkotmánynak kiemelkedő szerepe van az adott állam működésében, beleértve „*néhányat a legalapvetőbb társadalmi játékszabályok közül*”.⁵⁹ Egy demokratikus ország működése az alkotmányába foglalt elveken alapul, ennek okán „*a lehető legszélesebb körű demokratikus legitimitációt igényli, ami csak elképzelhető*”.⁶⁰ Az alkotmány speciális helyzete okán érthető, hogy elfogadásának és módosításának szabályai is különlegesek, mivel néha a társadalmi alapok frissítése is szükséges.⁶¹

Egy új alkotmány elfogadása vagy az alkotmány módosítása mindig jelentős esemény, mivel komoly hatása lehet az állam és a társadalom működésére. „*Továbbá, a módosítási eljárások hozzájárulhatnak az alkotmányos berendezkedés stabilitásának és tartóságának megerősítéséhez, ennek okán hatással lehetnek a közjóra, hogyha olyan elemeit, mint a konjunktúra, az egészség és a bizalom, stabil közrendi intézmények védik.*”⁶²

1.2.7. Merev és rugalmas alkotmányok

Az alkotmányok összehasonlító vizsgálata során tipikus, mondhatni tankönyvi elhatárolási szempont az adott alkotmány merevsége, illetve rugalmassága.⁶³ Ez a kérdés az alkot-

⁵⁴ Egyes szerzők szerint nincs jelentősége a formális alkotmánymódosításoknak az informálisok mellett, lásd: STRAUSS 2001. p. 1469-1478.

⁵⁵ CDL-AD(2010)001 p. 22-24.

⁵⁶ CDL-AD(2010)001 p. 22-24.

⁵⁷ CSINK-FRÖHLICH 2016. p. 22.

⁵⁸ NEGRETTO 2008. p. 2.

⁵⁹ RASCH-CONGLETON 2006. p. 538.

⁶⁰ ELKINS-GINSBURG-MELTON 2009. p. 36.

⁶¹ A változás lehetséges okai: LUTZ 1995. p. 242.

⁶² RASCH-CONGLETON 2006. p. 537.

⁶³ Például: TRÓCSÁNYI-SCHANDA-CSINK 2015. p. 33-35.

mánynak arra a tulajdonságára reflektál, hogy milyen nehéz megváltoztatni. Alapvetően az alkotmány módosítására és új alkotmány elfogadására vonatkozó jogszabályi rendelkezések határozzák meg ezt a kérdést, azonban ezek hatása az alkotmány rugalmasságára önmagában nem ad választ. Példának okáért az adott alkotmányt értelmező bírói testület értelmezési gyakorlata képes helyettesíteni a szükséges módosítást – mint például az USA-ban –, vagy bár a többi államhoz képest nem tűnik nehéznek a változtatáshoz szükséges szabályok megfelelő alkalmazása, mégis az adott ország valós politikai állapota szinte megvalósíthatatlanná teszi a szükséges változtatást. Mivel Magyarországon a megválasztott országgyűlési képviselők szavazatának kétharmada szükséges az alkotmány módosításához vagy új alkotmány elfogadásához, ez alapján európai viszonylatban igencsak rugalmasnak tekinthető. Ám a politikai pártok közötti megegyezés hiányában – adott esetben – évekig sikertelen maradhat az alkotmány szükséges módosítása. Példa erre a kormányhivatalok helyi önkormányzati rendeletek feletti törvényességi ellenőrzési hatáskörének bevezetése.⁶⁴ Akadnak olyan jellegű alkotmánymódosítási, illetve elfogadási szabályok, melyek valóban megnehezítik a változtatást. Az USA alkotmányának megváltoztatásához az szükséges, hogy a Kongresszus mindkét háza elfogadja kétharmados többséggel a módosítást és a tagállamok háromnegyede azt elfogadja; vagy nemzetgyűlést hívnak össze a tagállamok kérésére, ahol szintén a tagállamok háromnegyedének támogatása szükséges az új rendelkezések elfogadásához.⁶⁵ Nem egyszerű ezeken az utakon elérni az alkotmány megváltoztatásához a támogatást. Az USA Legfelső Bírósága talált módot arra, hogy alkotmányértelmezésével lehetővé tegye az 1787-es szabályok alkalmazását napjainkban is.⁶⁶ Azonban az alkotmány módosításához szükséges parlamenti többség vizsgálatakor mindig tekintettel kell lenni arra, hogy nagyban befolyásolja a választási rendszer és a pártszerkezet annak realitását, hogy miként lehet elérni a szükséges többséget a képviselők között.

Hasonló példával szolgálhat Belgium, ahol szintén bonyolult eljárás eredményeként lehetséges módosítani az alkotmányt vagy új alkotmányt elfogadni,⁶⁷ noha itt volt már

⁶⁴ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

⁶⁵ Article V. „*The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of threefourths of the several States, or by Conventions in threefourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.*” http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

⁶⁶ Mint például a privacy vagy az azonos neműek házasságkötése esetében.

⁶⁷ Belgium Alkotmánya VIII. cím

Az Alkotmány felülvizsgálata

„195. cikk. A törvényhozó hatalomnak jogában áll kijelenteni, hogy bizonyos, az általa megjelölt alkotmányos rendelkezés felülvizsgálata szükséges.

Ilyen kijelentés után a két kamara jogszabály erejénél fogva feloszlik.

A 46. cikk szerint két új kamara összehívására kerül sor.

Ez a két kamara a királlyal egyetértésben dönt a felülvizsgálat alá vett kérdésekről.

Ebben az esetben a kamarák csak akkor tanácskozhatnak, ha a mindkettőt alkotó tagoknak legalább kétharmada jelen van és egyetlen módosításra sem kerülhet sor, ha nem szerzi meg a legalább kétharmados szavazattöbbséget.

196. cikk. Az Alkotmány semmilyen felülvizsgálata sem nem kezdeményezhető, sem nem folytatható le háború idején, vagy ha a kamarák akadályozva vannak abban, hogy a szövetségi területen szabadon ülésezzenek.

példa módosításra.⁶⁸ Nem egyszerű végig vinni egy olyan folyamatot az alkotmányozó számára, amelynek része, hogy a parlament házait felosztják és új választásokat írnak ki.

Annak ellenére, hogy ezekben az országokban kifejezetten bonyolultnak tűnhet az alkotmány módosítása, illetve új alkotmány elfogadása, a véghezvitelükhöz szükséges széles körű társadalmi összefogás azt jelzi, hogy olyan okból kerül sor a változtatásra, amely valóban komoly támogatottságot élvez a választópolgárok körében. Emellett léteznek egyéb utak is az alkotmány jelentésének módosítására, ha maga a szöveg nem is változik.⁶⁹

A túlzott merevség mellett a túlzott rugalmasság sem feltétlenül üdvözítő megoldás, ugyanis az alkotmány túl gyakori változtatása könnyen ingataggyá teheti a tiszteletet magával a dokumentum tartalmával szemben is, amelynek hatására akár a jogállamiság tisztelete is csökkenhet az adott államban.⁷⁰ Ha olyan részletes a szabályozás, hogy emiatt az alkalmazással is adódhatnak problémák, felmerül az a kérdés, hogy mennyiben van valódi súlya maguknak a benne foglalt rendelkezéseknek a gyakorlatban. Ahogy azt a VB megfogalmazta, sem a túl könnyen, sem a túl nehezen módosítható alkotmány nem biztosítja a megfelelő stabilitást.⁷¹

Az egyes államok között nagy eltérések mutatkoznak, és azt is szükséges figyelembe venni, hogy

„a túl könnyű eljárás, amely nem választja el megfelelően egymástól az egyszerű jogalkotást és az alkotmány elfogadását és módosítását, és ezáltal megsérti a magasabb szintű egyetértés szükségességének elvét, lealacsonyítja a népszuverenitás eszméjét. A túl nehézkes eljárás viszont ellenkezik a szükséges hibák javításának szükségességével, emberi tévedhetetlenséget feltételezve, megakadályozva a hatásos segítséget a népszuverenitás érvényesülésének, amennyiben arra szükség mutatkozik.”⁷²

Számos tényező befolyásolja egy alkotmány rugalmasságát, amelyek összességükben és külön-külön is meghatározóak lehetnek az alkotmány stabilitásának szempontjából, ahol a szélsőségek elkerülése fontos cél, hiszen az egyedi jellemzők figyelembe vétele mellett kell érvényesíteni az általánosan elfogadott alapelveket annak érdekében, hogy ideális egyensúly jöhessen létre a rugalmasság és a merevség között, lehetővé téve az *aurea mediocritas* fellelését.

197. cikk. Az uralkodó kiskorúsága vagy távolléte (a régenség) idején semmilyen változtatás sem tehető az Alkotmányban a király alkotmányos jogosítványait illetően és az Alkotmány 85-88., 91-95., 106-197. cikkeiben. A királlyal való egyetértésben az alkotmányozó kamarák rendezhetik az Alkotmány cikkeinek, valamint az egyes cikkek felosztásainak számozását, és az Alkotmány címekre, fejezetekre és részekre osztását, módosíthatják a felülvizsgálat alá nem vont rendelkezések terminológiáját avégett, hogy összhangba hozzák őket az új rendelkezések terminológiájával, és hogy összhangot biztosítsanak az Alkotmány francia, holland és német szövege között.

Az ilyen esetekben a kamarák csak akkor tanácskozhatnak, ha az őket alkotó tagoknak legalább a kétharmada jelen van; és a módosítások csak akkor fogadhatók el, ha megkapták a leadott szavazatoknak legalább a kétharmadát.”

⁶⁸ BEHRENDT 2013. p. 4-5.

⁶⁹ Erre szolgálhatnak az ún. informális utak: bírósági értelmezés, alkotmányos szokás, stb.

⁷⁰ Például Jakab András bemutat négy nemzetközileg bevett jogállamiság-indexet: JAKAB 2016. p. 196-204.

⁷¹ CDL AD (2010)001 p. 21-22.

⁷² LUTZ 1995. p. 240.

2. TÖRTÉNETI ALAPKÉRDÉSEK

A modern alkotmányosság alapelvei visszavezethetőek a felvilágosodás gondolkodóinak munkáira is, elég csak a hatalmi ágak elválasztása vagy a népszuverenitás elméleteire gondolni. Emellett azonban felfedezhető ebben a korban is már az alkotmány stabilitásának kérdése. Ekkor sem volt egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy melyik az előnyösebb: ha gyakran változtatható az alkotmányt, vagy ha ritkán. A kezdetekkor, azaz az egyik első alkotmány elfogadásakor már felmerült ez a kérdés, mégpedig az USA alkotmányához kapcsolódóan, egy *Thomas Jefferson* és *James Madison* között folytatott levélváltásban.

2.1. Jefferson véleménye

Jefferson 1789 szeptemberében kelt levelében azt taglalta, hogy álláspontja szerint az alkotmány minden generációnak a sajátja, ezért lehetőséget kell biztosítani minden újabb generáció számára, hogy az alkotmányt saját képére formálhassa. Részletesen kifejtette véleményét a kérdésben, a következőkben a levélből kiemelt részletek segítik megvilágítani elméletét.

„Úgy tűnik, az a kérdés, hogy egy generációnak van-e joga egy másik generáció kezét megkötni [értsd: az alkotmány kérdésében, a szerző], még soha nem merült fel sem nálunk, sem az óceán túlsó partján. Pedig ez olyan kérdés, amelynek következményei nemcsak a döntés érdemét határozza meg, hanem minden kormány működésének alapvető elvei között is megtalálható.”⁷³

Nem teljesen van igaza *Jefferson*nak, hiszen például *Arisztotelész* is foglalkozott a kérdéssel, ha nem is generációkra vonatkoztatva a vizsgálatot, de a megváltoztathatóságot elemezte:

„Már ebből is kitűnik, hogy egyes törvényeket bizonyos esetekben meg kell változtatni; ugyanakkor más szempontból a változtatás, úgy látszik, nagy óvatosságot igényel. (...) De még ha kell is változtatni rajtuk, vajon valamennyin és az egész alkotmányon is? És vajon akárki jöttmentnek szabad-e, avagy csak egyeseknek? Mert ez nagy különbség ám!”⁷⁴

Azonban ez a kérdés valóban nem volt jellemző, különösen a klasszikus értelemben vett alkotmányjog-tudomány kialakulása előtt. Talán ennek oka a monarchikus berendezkedésű államok addigi egyeduralmában található, hiszen ahol az uralkodó személye általában generációként változott, és az uralkodó személyének változása általában magával hozta a jogrendszer módosulását is, ott nem volt szükség ennek a vizsgálatára.

Ezzel szemben az új amerikai köztársaságban az alkotmány akár több generációt is szolgált, hiszen máig hatályos az eredetileg elfogadott alkotmány szövege, nemcsak bizonyos rendelkezései élnek tovább szokásjogi úton, bár a bírósági értelmezés sokszor új irányt szab az eredeti szöveg jelentésének. A preambulumban pedig szövegszerűen tartalmazza

⁷³ JEFFERSON 1950.

⁷⁴ ARISZTOTELÉSZ 1994. 8. pont.

azt az igényt, hogy az utókort is figyelembe vegyék.⁷⁵ A kortársak azonban ezt nem tudhatták, és valóban felmerült a kérdés ebben a helyzetben. *Jefferson* álláspontja szerint: „Megalapozásul a következőt állítom, amit magától értetődőnek tekintek: «a föld az élők *ususfructusa*»: a halottaknak nincsenek sem jogai, sem hatalma felette.”⁷⁶

Álláspontja a holtkéz-elméletet⁷⁷ vetíti rá az alkotmányra. E szerint egy hosszú távon hatályos alkotmány megköti a következő generáció kezét, megnehezítheti a kormányzást számukra, hiszen elég csak USA alkotmányára gondolni, ahol a XVIII. századi alapító atyák nem gondolhattak arra, hogy egyszer döntéseik alkalmazásra kerülnek olyan kérdések eldöntésére is, mint az abortusz vagy az azonos neműek házassága.⁷⁸ Ennek gyakorlati működéséhez szükség van természetesen egy olyan bíróságra, mint az USA Legfelső Bírósága, amely képes úgy használni a rövid, néhol kicsit homályos rendelkezéseket, hogy egy USA méretű és bonyolultságú alkotmányos rendszer képes legyen funkcionálni ennek alapján. Ez, vagyis a bírói jogalkotás az amerikai jogrendszer létezésének alapja.

Tehát *Jefferson* véleménye alapján az élők uralma korlátozásoktól mentes, és ezt nemcsak az egyén, hanem a társadalom szempontjából is elengedhetetlennek tartja:

„Ami igaz a társadalom minden tagjára egyénileg, az igaz rájuk kollektíve is, mivel az egész jogai nem lehetnek nagyobbak, mint az egyének jogainak összessége.”⁷⁹ Elemzése során absztrakciókat is felhasznál érvei alátámasztására: „Ha elképzeljük, hogy egy generáció egy napon születik, lesz nagykorú, majd hal meg, és az ezt követő is, ha egy generáció adósságot hagy a következőre, akkor a holtak befolyásolják az élők életét.”⁸⁰

Ekkor az elemzést adósság vállalásával állította párhuzamba. Ezután egy generáció időtartamát is kiszámította *Jefferson*, végül arra a következtetésre jutva, hogy 19 év az ideális időtartam,⁸¹ amelynél hosszabb időre nem lehet adósságot vállalni.⁸² Álláspontja szerint ezt érdemes lenne alkotmányba is foglalni, hogy sem a jogalkotó, sem maga a

⁷⁵ „előmozdítsuk a közjót, biztossítsuk a szabadság áldásait magunk és utódaink számára” USA alkotmányának preambuluma

⁷⁶ JEFFERSON 1950

⁷⁷ Részletes elemzése a fogalomnak: SIEGEL 2009. p. 1399-1424.; EASTERBROOK 1998. p. 1119-1126.

⁷⁸ Jane Roe, et al. v. Henry Wade, District Attorney of Dallas County, 1973; James Obergefell, et al., Petitioners v. Richard Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al. 2015.

⁷⁹ JEFFERSON 1950.

⁸⁰ JEFFERSON 1950.

⁸¹ „The length of that term may be estimated from the tables of mortality, corrected by the circumstances of climate, occupation &c. peculiar to the country of the contractors. Take, for instance, the table of M. de Buffon wherein he states 23,994 deaths, and the ages at which they happened. Suppose a society in which 23,994 persons are born every year, and live to the ages stated in this table. The conditions of that society will be as follows. 1st. It will consist constantly of 617,703. persons of all ages. 2ly. Of those living at any one instant of time, one half will be dead in 24. years 8. months. 3dly. 1[8],675 will arrive every year at the age of 21. years complete. 4ly. It will constantly have 348,417 persons of all ages above 21. years. 5ly. And the half of those of 21. years and upwards living at any one instant of time will be dead in 18. years 8. months, or say 19. years as the nearest integral number. Then 19. years is the term beyond which neither the representatives of a nation, nor even the whole nation itself assembled, can validly extend a debt.” JEFFERSON 1950.

⁸² „I suppose that the recieved opinion, that the public debts of one generation devolve on the next, has been suggested by our seeing habitually in private life that he who succeeds to lands is required to pay the debts of his ancestor or testator: without considering that this requisition is municipal only, not moral; flowing from the will of the society, which has found it convenient to appropriate lands, become vacant by the death of their occupant, on the condition of a paiment of his debts: but that between society and society, or generation and generation, there is no municipal obligation, no umpire but the law of nature. We seem not to have perceived that, by the law of nature, one generation is to another as one independant nation to another.” JEFFERSON 1950.

nemzet nem vállalhat nagyobb adósságot, mint amit saját korukban, vagy 19 éven belül vissza lehet fizetni.

Ennek a gondolatnak a mintájára vezeti le azt az elvet, hogy

„egy társadalom sem készíthet örökké érvényes alkotmányt, vagy örökké érvényes jogszabályt, mivel a föld mindig az élő generációé. Ők irányítják, és döntenek a hasznairól, ahogy kívánják, a használat ideje alatt. Ők saját maguk urai, ennek következményeként szabad a döntésük. Azonban az emberek és a tulajdon a kormány irányítása alá tartoznak. Az elődeik alkotmánya és a törvényei elévülnek természet szerint, és eltűnnek, akárcsak azok, akik alkották őket. Ez megelőzheti, hogy megszűnjenek, mielőtt már nem önmaguk lennének. Tehát minden alkotmány és minden jog természetes módon hatályon kívül helyeződik 19 év után. Ha ezen túl is kikényszerítésre kerül, az már nem a jog cselekedete, hanem az erőszaké.”⁸³

Igazán érdekes, hogy miközben Jefferson 19 évben határozza meg ideális esetként egy alkotmány „életét” – ami akkoriban egy emberöltő/generáció volt –, Zachary Elkins, Tom Ginsburg és James Melton kortárs amerikai alkotmányjogászok ugyanezre az eredményre jutnak statisztikai vizsgálódás segítségével. Minden rendelkezésükre álló alkotmányt megvizsgáltak 1789 és 2005 között meghatározott szempontrendszer szerint.⁸⁴ Munkájuk végén azt az eredményt kapták, hogy a vizsgált alkotmányok élettartamának mediánja 19 év, tehát a jeffersoni jóslat meglepő módon önbeteljesítő.⁸⁵ Arra a következtetésre jutottak, hogy a 17 éves alkotmány van leginkább „veszélyeztetve”, ha azt az időszakot „túléli”, utána nagyobb az esélye a hatályban maradásának.⁸⁶ Emellett olyan szempontokat is vizsgáltak, mint a különböző krízisek, valamint egyéb tényezők hatása az alkotmány „életben maradására”.⁸⁷ A nagyszabású kutatás eredményeként számos olyan eredmény került napvilágra az alkotmányok élettartamára vonatkozóan, melyekre korábban nem volt példa.⁸⁸ Számomra külön érdekes ebben az elemzésben, hogy statisztikai módszerek segítségével igyekeztek vizsgálni egy olyan kérdést, amelynek komplexitása pont abból adódik, hogy minden ország eltérő társadalmi-gazdasági-politikai történettel bír, és az alkotmányok is ettől egyediek, a különböző hatások révén.

Egymáshoz hasonló alkotmányokat vetettek össze (Pakisztán – India,⁸⁹ USA – Franciaország⁹⁰) azt kutatva, hogy a hasonló kiindulópontnak van-e valódi hatása az alkotmány utóéletében. Arra a következtetésre jutnak az amerikai példa vizsgálatánál, hogyha az első nagy erőpróbát nem bírta volna ki az alkotmány, akkor valószínűleg hatályon kívül került volna, ám azt „túlélve” megerősödött a pozíciója, és egyre tovább nőtt a mozgástartatlansága. Másfelől születő állam volt, ahol fontos szempontnak minősült a mielőbbi összetartozás kialakítása az emberekben. A Legfelső Bíróság informális alkotmányértelemzésének szerepe is jelentős. Franciaországban ezzel szemben a túl nehéz megváltoztathatóság és a royalista-köztársasági hívek közötti ellentétek sem segítették elő az alkotmány stabilitásának

⁸³ JEFFERSON 1950.

⁸⁴ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 122-129.

⁸⁵ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 129.

⁸⁶ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 130.

⁸⁷ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 132-139.

⁸⁸ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. 6-8 fejezet

⁸⁹ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 150-162.

⁹⁰ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 162-171.

kialakulását, az ország nem volt úgy elszigetelve az esetleges külső hatásoktól, mint az USA.⁹¹ A szerzők szerint Franciaországban a *Code Civil* és a közigazgatás – ha részlegesen is – biztosította a folytatólágosságot az állami szervezetrendszerben az alkotmányok gyakori váltakozása mellett.⁹²

Idézett szerzők végkövetkeztetésként megállapítják, hogy három szempont a legmeghatározóbb egy alkotmány tartósságának esetében: a rugalmasság, a specifikusság és az inkluzivitás.⁹³

- ♦ rugalmasság: „(...) az alkotmány azon tulajdonsága, hogy hosszabb időtartamhoz képes igazodni, lehetővé teszi, hogy a változó körülményekhez alkalmazkodni tudjon és megakadályozza az idő előtti »halált«.”⁹⁴
- ♦ specifikusság: „(...) mind a részletekre, mind az összességre utal, elősegíti az alkotmány érvényesítését azáltal, hogy megerősíti az egyetértést az alkotmány tartalmára és jelentésére vonatkozóan.”⁹⁵
- ♦ inkluzivitás: „(...) arra a szerepre utal, melyet különböző jelentős társadalmi csoportok játszottak az alkotmány elfogadásakor – nagyjából, minél több csoport vett részt az előkészítésben, annál hosszabb ideig marad várhatóan hatályban az alkotmány.”⁹⁶

A három szempont kiemelkedő, bár egy alkotmány elfogadásakor nem lehet tudni, hogy ezek a körülmények mennyiben meghatározók, hiszen ha az alkotmányozáskor nagy volt az inkluzivitás, a specifikusság és a rugalmasság is, de pár év elteltével úgy változott az ország helyzete, hogy gyökeresen más lett a politikai-gazdasági státusz, ennek hatására meg kell változtatni az alkotmányt.

Elkins, Ginsburg és Melton szerint lehet pozitív következménye a folyamatnak: „*Van legalább kézzelfogható érv arra, hogy az intézményi frissítés alkotmánycserével együtt fejlődéshez vezet. Néha, úgy sejtjük, hogy a magas törvény újrainása terapeutikus és jelentős hatással lehet nemcsak az állampolgárok, hanem a vezetők számára is.*”⁹⁷

Végül arra a következtetésre jutnak, amelyre előttük már többen is, s amely a VB gyakorlat alapján is kikristályosodott: az sem jó, ha túl merev, az sem jó, ha túl rugalmas az alkotmány:

*„Azonban, az is megállapítható, hogy vannak gyorsan porba hulló érvek is a merevséggel szemben: a túlságosan mozdíthatatlan alap ahhoz vezet, hogy az alkotmányt nem veszik figyelembe vagy elmozdítják. Azok az alkotmányok, melyek bírnak bizonyos fokú rugalmassággal, felkeltik más csoportok érdeklődését funkcionalitásuk fenntartása érdekében és elegendő ösztönzést biztosítanak ahhoz, hogy a dokumentum megmaradhasson a változások mellett is.”*⁹⁸
Ezek a faktorok természetesen nem jelentenek tökéletes megoldást minden esetre a már vázolt okok miatt, azonban mindenképpen jelentős szerepük van egy alkotmány stabilitásának meghatározásában.

⁹¹ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 167.

⁹² ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 171.

⁹³ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 207.

⁹⁴ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 207.

⁹⁵ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 207.

⁹⁶ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 207-208.

⁹⁷ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 209.

⁹⁸ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 209.

Jefferson stabilitásra vonatkozó gondolatai összegzéséül a következőket írta: „Ezekben az esetekben a jelen jogalkotója feljogosított arra, hogy meghatározza saját idejének keretét és intézményeit, de annál hosszabb időtartamra nem; és akár a hatalom jelenkori birtokosai, akár az ő őseik, bona fide vevői annak, amit az eladónak nem volt joga eladni.”⁹⁹

Amikor még alacsonyabb volt az átlagéletkor, és az élet ritmusa is lassúbb volt, Jefferson szerint a 19 év az a választóvonal, amellyel el lehet különíteni a generációkat, és meghatározni azt a végső pontot, amíg el lehet menni akár adósságvállalás, akár alkotmányos rendelkezések érvényesülésének végső határáként. Ha ennél tovább maradna egy rendelkezés a jogrendszer része, az természetes módon hatályon kívül helyeződne. Ezzel az elmélettel lehetővé válik annak a kérdésnek a vizsgálata is, hogy a jövő generációknak milyen szintű beleszólása van a jelen kérdéseibe, melyeknek következményei rájuk is kihatnak. Látható, hogy a „Brexit”-népszavazás eredményét követően számos választójoggal még nem rendelkező fiatal tüntetett, hogy kifejezze ellenérzését azzal a döntéssel szemben, amely hatalmas jelenőséggel lesz egész elkövetkezendő életekre, azonban nem volt beleszólásuk a döntésbe, mivel még nem érték el a választójoggal való rendelkezés alsó korhatárát.¹⁰⁰ (A jövő generációk jogai ebből a szempontból valóban érdemesek részletesebb vizsgálatra, s ezt el is végzem majd egy későbbi fejezetben.)

2.2. Madison véleménye

Jefferson tehát nem volt híve az alkotmányos elvek több generációra való kiterjesztésének, viszont levelezőtársa, Madison vele ellentétes álláspontra helyezkedett a kérdésben, mikor 1790 februárjában válaszolt Jefferson fentiekben elemzett levelére, megfogalmazva véleményét a kérdésben:

„Bármennyire is elfogadható elméletben a doktrína egy alkotmány vonatkozásában, a gyakorlat néhány nagyon erős ellenérvet állít ezzel szemben. Egy ilyen gyakran felülvizsgált kormányzat nem válna változékonnyá, képes lenne visszatartani azokat az előítéleteket, melyek az elődökre vonatkoznak, és amelyek valószínűleg hasznos támogatói a legracionálisabb kormányznak a legfelvilágosultabb időkben? Az ilyen periodikus felülvizsgálat nem tenné lehetővé a veszélyes pártok létrejöttét, melyeknek egyébként erre nem lenne esélye?”¹⁰¹

Nem ért egyet Jeffersonnal, hiszen valóban kétséges lehet egy meghatározott periodikus felülvizsgálata az alkotmányos rendszerben, amelyet az egyes pártok akár saját érdekeik támogatására hegyezhetnek ki a „kampányidőszakban”, eltérítve így a valódi kérdés vizsgálatától az érintetteket.

Fel kell tenni a kérdést, hogy valóban minden esetben üdvözítő megoldás-e az alkotmány tartóssága, stabilitása? A madisoni gondolat alapján alakult ki az az irányzat, amely szerint egy alkotmány stabilitásának kulcsa annak hosszában található, vagyis minél rövidebb maga a szöveg, annál tartósabb lesz az alkotmány is. Ezt a gondolatot cáfolja empirikus

⁹⁹ JEFFERSON 1950.

¹⁰⁰ BLOOM, Dan: *Young voters wanted Brexit the least – and will have to live with it the longest.* <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/young-voters-wanted-brexit-least-8271517>

¹⁰¹ MADISON 1977.

kutatással *Hammons*, aki arra az eredményre jutott adatelemzéssel, hogy a hosszabb szövegű alkotmányok tartósabbak.¹⁰²

Majd *Jefferson ususfructus* elméletét is görcső alá vonta *Madison*:

*„Ha a föld a természet ajándéka az élőknek, ez csak a föld természetes állapotára vonatkozhat. Azok a fejlesztések, melyeket az elődök végeztek, megbízás az élőknek, akik hasznát látják ezeknek. Ezt a megbízást nem lehet másképp elvégezni, mint az elődök akaratának végrehajtásával folytatni a fejlesztéseket.”*¹⁰³

Madison vizsgálta az élők és a holtak viszonyát is, csakhogy ebben a kérdésben is más eredményre jutott:

*“Úgy tűnik, hogy a dolgok természetének van egy menete abban a tekintetben, hogy egy generáció ráörökíti a következőre kötelezettségeit. Az egyenlőség megköveteli ezt, kölcsönös előnyök származnak belőle. Minden, ami elengedhetetlen az élők és a holtak közötti számla kiegyenlítéséhez, azt a célt szolgálja, hogy a tartozások az utóbbiakkal szemben ne szárnyalják túl az előbbieket által létrehozott előnyöket.”*¹⁰⁴

Az egyenlőség elvének alkalmazása a generációk közötti kötelezettségekre vonatkoztatva azért vet fel kérdéseket, mivel a korábbi generáció nem feltétlenül tudhatta, hogy milyen körülmények között fog boldogulni a következő generáció, azonban döntéseivel meghatározta előre azt az utat, melyen végig kell mennie majd az utódoknak, hiába változnak a körülmények akár jelentős módon is. Elég csak a jelenleg hatályos iraki alkotmányra gondolni, amelyet háborút követően fogadtak el.¹⁰⁵ A korábban hatályos szöveg és e között komoly eltérések mutatkoznak, és nem a természetes fejlődés áll e mögött, melyben a korábbi generációk iránymutatása jelenne meg. Egy-egy ilyen éles váltás az állami-társadalmi berendezkedésben felveti azt a kérdést, hogy valóban milyen jelentősége van a korábbi generációk által lefektetett szabályoknak. Álláspontom szerint ez attól függ, hogy a jelenlegi generáció hogyan viszonyul hozzájuk. Be akarja-e tartani a bennük foglaltakat, ugyanazon az úton akar tovább menni, vagy épp ellenkezőleg, homlokegyenest más irányba indul, teljes mértékben ellentmondva a korábbi rendelkezéseknek.

Organikus alkotmányfejlődés esetében korrekt lehet ez az érv, ám ez nem tekinthető tipikusnak, számos ország történelmében a forradalmi alkotmányozás általánosabb, mint az organikus fejlődés, tipikusan olyan történelmi eseményeket követ, amelyek szakítanak a korábbi hagyományokkal, és pont az új alkotmányos rend kialakítása miatt kerül sor alkotmányozásra, amelynek eredményeként megváltozik az adott ország alapvető működése.

Madison álláspontja szerint, ha a törvényeket nem kényszerítik ki a 19 éves időtartam letelte után is, a legtöbb tulajdonjog diszfunkcionálissá válna, és erőszakosságig fajulna a régi és az új rendszer érdekeltjeinek harca:¹⁰⁶

„Nem látok kiutat ezen következmények alól, de a doktrína szerint egy hallgatólagos hozzájárulást lehetne adni ezeknek az elfogadott alkotmányoknak

¹⁰² HAMMONS 1999, p. 845.

¹⁰³ MADISON 1977.

¹⁰⁴ MADISON 1977.

¹⁰⁵ Iraki alkotmány https://web.archive.org/web/20161128152712/http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf

¹⁰⁶ MADISON 1977.

és jogszabályoknak, és ez a hozzájárulás alkalmazható lenne abban az esetben, amikor nincs erőteljesen eltérő vélemény. Inkább tűnik praktikusnak a kormány bölcs tervei alapján orvosolni az elv veszélyes használatát, mint találni egy orvosságot egymástól elválaszthatatlan nehézségekre."¹⁰⁷

Ha egy generáció mégsem akarja tovább fejleszteni elődei alkotmányos munkáját, azt gyökeresen meg akarja változtatni, annak milyen körülményei vannak? Honnan lehet felismerni azt, hogy megjelent a társadalmi igény új alkotmány elfogadására vagy a meglévő jelentős módosítására valamely kérdésben? Erre válaszol Ackerman, akinek alkotmányos pillanat-elmélete szerint – részletesen lásd a későbbiekben – a társadalomban megjelenő igény megkülönbözteti a „normál politikát” és a „különleges jogalkotást”,¹⁰⁸ tehát jelentősen elválik egymástól a kettő, és ritkán alakul ki olyan szintű felfokozott társadalmi érdeklődés, mely alkotmányos pillanathoz vezetne.¹⁰⁹

Gondolatai zárásaként az alábbiakat fogalmazza meg *Madison*:

„Nem lehet megkérdőjelezni, hogy lehetséges-e teljes mértékben kizárni a hallgatólagos hozzájárulás elméletét anélkül, hogy felforgatnánk a civil társadalom alapjait? Milyen indok alapján kötheti meg a többség a kisebbség kezét? Ez nem a természet törvényeiből következik, hanem egy, a közös érdeket szolgáló, kompromisszumon alapuló megállapodásból. Nagyobb arányra lehet szükség egy társadalom alapját képező alkotmány elfogadásához, ha azt megfelelőnek ítélik."¹¹⁰

Madison más szemszögből látja a problémát, mint Jefferson, azonban véleményem szerint mindkettőjük gondolataiban van megfontolásra érdemes, hiszen valóban nem lehet olyan erős befolyást gyakorolni az eljövendő generációkra, hogy ne változzon semmilyen tekintetben az alkotmányos rendszer. Viszont az sem működne a gyakorlatban, hogy 19 évenként teljes csere történjen. A jogrendszer folyamatos változásai ellenére a kontinuitás talaján áll, mivel az egyes jogszabályok mögött húzódó alapelvek változatlanok, amennyiben nem történik olyan társadalmi változás, mely magát az elvrendszert módosítja (mint például a kommunista hatalomátvétel során Magyarországon a második világháború után). A jogfolytonosság problémájára itt csak utalok.¹¹¹

Mi történik abban az esetben, ha a 19 éves periódus közepén következik be olyan súlyú társadalmi változás, melynek hatására szükséges az alkotmány módosítása? Nem lehetne alkotmányt módosítani, vagy új alkotmányt elfogadni, ha nem telt le a 19 év, mert ez a generáció fogadta el a szabályokat, akkor együtt is kell élniük választásukkal? Ezek a kérdések már mereven értelmezik az elméletet, azonban figyelembe veendő, hogy az alkotmányjog területén, különösen az alkotmányozás – alkotmánymódosítás kérdésében mindig tekintettel kell lenni a realitásokra. Az adott országban történő változások befolyásolják az egész alkotmányos rendszert, így az alkotmány szövegét is. Hiszen hiába fogadtak el alkotmányt egy országban nem olyan régen, amikor megszűnik például a diktatúra, az első dolog az lesz, hogy alkotmányozásba fogjanak, ezzel is hangsúlyozva, hogy elhatáro-

¹⁰⁷ MADISON 1977.

¹⁰⁸ ACKERMAN 1993. p. 31-32.

¹⁰⁹ Mint például a New Deal időszak.

¹¹⁰ MADISON 1977.

¹¹¹ Lásd például.: VARGHA 1925. p. 66.

lódnak a régi rendszertől, még akkor is, ha az előtte elfogadott alkotmány például csak 3 éve van hatályban. A valóság gyakran felülírja az elméletet, de az elmélet sokat segíthet a kialakuló helyzetek megfelelő értelmezésében, ha van mire támaszkodni, van ötlet, hogy milyen irányba lehet indulni, az segíti a gyakorlat színvonalát emelni.

2.3. Paine véleménye

Jefferson és *Madison* vitájában megnyugtató válasz azóta sem született, de mások figyelmét is felkeltette a probléma. *Thomas Paine* is foglalkozott a kérdéssel *Dissertation on the First Principles of Government* című munkájában, amelyben az örökölt és a választott kormányok közötti különbségeket vizsgálta. Ebben a tekintetben *Jefferson* álláspontjára helyezkedett:

*„Egy nemzet, bár folyamatosan létezik, állandóan a megújulás és a jogutódlás állapotában van, sohasem mozdulatlan. Minden nap új születéseket, felnötte válásokat, halálokat hoz. (...) Ha másképp vélekedünk ebben a kérdésben, akkor vagy szolgaként, vagy zsarnokként gondolkodunk. Szolgaként, ha úgy gondoljuk, hogy bármelyik korábbi generációnak joga volt megkötni a kezünk; zsarnokként, ha úgy gondoljuk, hogy jogunkban áll megkötni a következő generációk kezét.”*¹¹²

Paine ezzel végeredményben köztes álláspontot foglal el a vitában, amivel egyet is tudok érteni ebből a szempontból, azonban a realitásokat figyelembe kell venni: nyilván befolyásolja az előző generáció cselekedeteinek eredménye az őket követő generációk lehetőségeit. Hiába tételezzük fel a teljes szabadságot, meghatározott keretekből kell kiindulni, melyek az alapját képezik a lehetőségeknek.

Paine nem hisz abban, hogy a jelen generáció döntése olyan mértékben befolyásolhatja az eljövendő generációk alkotmányát, amelynek hatására kikerül a kezükből a változtatási lehetőség, azonban megvizsgálta ezt a hipotetikus esetet is:

*„Minden korszaknak és generációnak jogában áll, hogy minden esetben szabadon döntsön, ahogy azt a megelőző kor és a generáció is tette. A siron túli kormányzás öntelt és a hiú gondolata a legnevezetesebb és legszemtelenebb minden zsarnokság közül.”*¹¹³

Valóban nem lehet befolyásolni a következő generációkat abban, hogy miként határozzák meg saját alkotmányos identitásuk,¹¹⁴ azonban egy generáció képes megkötni a következő generáció, vagy akár több generáció kezét az alkotmány megváltoztatásának tekintetében. Elég csak az USA alkotmányára utalni, ahol 228 év alatt összesen 27 alkotmánykiegészítést fogadtak el, tehát ha a tizenkilenc év-egy generáció arányt vesszük figyelembe, szinte majdnem 12 generáció¹¹⁵ kezét kötötték meg az alapító atyák erősen, amikor meghatározták az alkotmány módosításának szabályait. Bár az informális alkotmányértelmezési módszerek

¹¹² PAINE 1975.

¹¹³ PAINE 1795.

¹¹⁴ Az alkotmányos identitás fogalmáról részletesen lásd például: SÜLYOK 2016. p. 339-358.; KLUG 2011. p. 41-49.; DRINÓCZI 2016b. p. 1-42.; TRIBL 2018a. p. 8.

¹¹⁵ 12*19=228

igénybe vételével működőképes az alkotmány, igencsak be volt és van határolva a mozgási lehetőség az alkotmány keretei között a társadalom számára.

Gondolatai zárásaként a következőt jegyzi meg Paine:

„Az az elvet, hogy ez idő szerint minden nemzetnek jogában áll úgy kormányozni, ahogy az neki tetszik, el kell ismernünk; de az örökletes kormányzás már más embercsoport feletti kormányzás, nem saját magunké; azok, akik ezt irányítják, még nem születtek meg, vagy kiskorúak, ezért a létezés joga sem biztosíthatja a helyettük való döntést, valamint ilyen jog feltételezése is árusulás az utódok jogaival szemben.”¹¹⁶

Paine álláspontja jól érzékelteti azt a dilemmát, hogyan határolható körül, hogy a jelen generáció milyen mértékben befolyásolhatja az eljövendő generációk lehetőségeit, hogy mennyire szükséges figyelembe venni az ő érdekeiket. Valóban szerteágazó kérdés, hogy milyen módon lehet biztosítani a jövő nemzedékek érdekeinek megjelenítését a döntéshozatalban, mely kétség kívül hatást gyakorol majd az ő életükre, akik még nem tudnak vélemény formálni erről, mert mire képesek volnának rá, már nem jövő nemzedékként jelennek meg a folyamatban, hanem döntéshozóként, ezért ambivalens a kérdés.

Más szempontból támasztja alá az érvelést Noah Webster, aki szerint *„Az Állam egy szuverén hatalom, amely sohasem hal meg. Hatalma, amikor a maga nevében cselekszik, minden időben ugyanolyan kiterjedéssel bír; és ugyanolyan joga van hatályon kívül helyezni egy törvényt ebben az évben, mint amilyen joga volt azt tavaly megalkotni.”¹¹⁷* Tehát Webster az állami hatalom minőségével magyarázza, hogy miért nem lehet megkötni a jövő generációk kezét, mivel *„(...) semmilyen alkotmány nem lehet megváltoztathatatlan egy szabad kormányzással rendelkező országban.”¹¹⁸*

2.4. Jefferson véleményének változása

Az évek múlásával, ahogy Jefferson látta a gyakorlatban működni az alkotmányt, az új törvényeket, változás történt az alkotmány módosítására vonatkozó véleményében. 37 évvel a már bemutatott levél után Jefferson Samuel Kercheval Monticello számára írt levelében (1816. július 12.) ismét az alkotmányok megváltoztatásával, azok élettartamával foglalkozik:

„Néhányan álszent tisztelettel tekintenek az alkotmányokra és frigidaként kezelik, mint amely túl becses ahhoz, hogy hozzá lehessen nyúlni. Az előttük levő generációnak olyan bölcsességet tulajdonítanak, amely több, mint emberi, és úgy vélik, hogy döntéseiket nem lehet megváltoztatni. (...) Azonban azt is tudom, hogy a törvények és az alkotmány fejlődésének párhuzamosan kell haladnia az emberi elme fejlődésével. (...) Ahogy nem várhatjuk egy férfitől, hogy a gyermekkorában ráálló kabátot hordja, a civilizált társadalomtól sem várható el, hogy örökre barbár őseik irányítása alatt maradjanak.”¹¹⁹

¹¹⁶ PAINE 1795.

¹¹⁷ WEBSTER 1787. p. 670.

¹¹⁸ WEBSTER 1787. p. 670.

¹¹⁹ The Letters of Thomas Jefferson 1743-1826: To Samuel Kercheval Monticello, July 12, 1816, <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jeff1246.php>

Jefferson 1816-ra finomított álláspontján, és úgy vélte, hogy nem kell kicserélni az egész alkotmányt és a törvények rendszerét, hanem 19 évente elegendő felülvizsgálni, és az adott generáció igényeihez igazítani azt, melynek következtében az tovább fog élni, akár az „idők végezetéig”. Ez már olyan vélemény, melynek a hangsúlya a folytonosság, a stabilitás fenntartásán van, nem pedig a periodikus, gyökeres változtatáson:

„Minden generáció olyan független, mint az őt megelőző, ahogyan az minden korábbi generációra is igaz. (...) ebből következően, hogy alkalmazkodhasson a körülményekhez, melyek között találja magát, melyet a felmenőitől kapott; és az emberiség békéjének és javának szolgálatára, szükséges, hogy ez a lehetőség minden tizenkilenc vagy húsz évben az alkotmány által biztosított legyen; hogy így tovább lehessen adni, periodikus javításokkal, generációról generációra, az idők végezetéig, amennyiben valamely emberi tényező képes ennyi ideig fennmaradni.”¹²⁰

A periodikus korrekciók már más szempontot mutatnak, de még mindig nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy mi történik abban az esetben, ha nem generációs váltáshoz köthető az alkotmányozás, alkotmánymódosítás megjelenésének szükségessége? Mi történt volna, ha az amerikai polgárháború lezárulta előtt 2 évvel lett volna a szokásos 19 éves vizsgálat? A háború végét követően nem tudták volna rendezni a szükséges kérdéseket? A racionalitást mindenképpen zászlajára kell tűzni annak, aki az alkotmányok megváltoztatásának szükségességét időintervallumban kívánja meghatározni.

Azonban egy ilyen vizsgálat kezdetekor nem mindig az a fő kérdés, hogy milyen gyakran kell és lehet megváltoztatni az alkotmányt, hanem hogy egyáltalán meg kell-e változtatni az alkotmányt, van-e igény, szükség erre. Arisztotelész szerint:

„Egyesek valóban kételkednek, vajon káros vagy hasznos-e a városállamnak, ha ősi törvényeit megbolygatják, mikor valami jobb kínálkozik. Már csak azért sem könnyű sebtiben csatlakozni ehhez a véleményhez, ha a változtatás valóban nem szokott használni. De az is lehetséges, hogy akadnak, akik a törvény s az alkotmány megbontását közhasznú cselekedetként ajánlják.”¹²¹

Tehát mindig alapos megfontolás tárgyává kell tenni azt, hogy valóban szükséges-e hozzájárulni az alkotmány szövegéhez, hiszen az alkotmány az egész jogrendszer alapja, megváltoztatása vagy új alkotmány elfogadása kihat az egész jogrendszerre, ezáltal a társadalomra is.

A három gondolkodó megalapozta a kérdésre adható válaszokat, a vita azóta is folyamatos ezen a területen, hiszen az alkotmány tartóssága, a benne foglaltak tiszteletének szintje meghatározó lehet az egész alkotmányos rendszer stabilitásának tekintetében. Számos elmélet került kidolgozásra az alkotmány stabilitásának vonatkozásában, és mostanában kezd előtérbe kerülni a jövő generációk alkotmányos helyzetének vizsgálata.

¹²⁰ JEFFERSON 1816.

¹²¹ ARISZTOTELÉSZ 8. pont

3. A VELENCEI BIZOTTSÁG ÉRTELMEZÉSE AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSÁRÓL

3.1. Általános elemzés

A VB az Európa Tanács jogállami tanácsadó testületeként 1990-es működése óta egyéb kérdések mellett számos esetben vizsgálta az Európa Tanács tagjainak alkotmányozási, alkotmánymódosítási folyamatait is. A vizsgálatok során komoly gyakorlati tapasztalat jött létre, melyet a testület 2009-ben¹²² és 2015-ben¹²³ összegzett.

A VB fontos szempontnak tekintette, hogy az érintett államok az alkotmányozási, alkotmánymódosítási folyamat során is kapjanak segítséget, nemcsak a folyamatok lezárulta után fogalmazott meg kritikákat. Az átfogó elemzésekből az alkotmány stabilitásával, merevségével/rugalmaságával kapcsolatos gondolatokat emelem ki.

A VB a megfelelő alkotmányos egyensúly elemzésekor felhívta a figyelmet arra, hogy mindig esetről esetre kell vizsgálni annak megfelelőségét, sem a túl merev, sem a túl rugalmas szabályok nem tekinthetők jó mintának, nincs egyetlen optimális modell.¹²⁴

„*Hangsúlyos, hogy nincs »varázsformula«.* A kihívás az, hogy a merevség és a rugalmasság követelményei egyensúlyban legyenek.”¹²⁵ Mindig magát az adott alkotmányt kell vizsgálni, annak tulajdonságait és a környezetét, amely kialakulását, esetleges fejlődését befolyásolta.¹²⁶ Ezen tulajdonságok közül az elemzés kiemeli az alkotmány eredetét, korát, részletességét és betartathatóságát.¹²⁷

- ♦ Az eredettel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy különbséget tesz a demokratikus és a nem demokratikus környezetben elfogadott alkotmányok között, felhívva a figyelmet arra, hogy ez a tényező önmagában nem határozza meg azt, hogy az alkotmány később demokratikusnak minősül-e.¹²⁸ Elég csak az USA és Németország, valamint Japán jelenleg hatályos, demokratikus, jogállami alkotmányainak elfogadására gondolni, ahol egyik esetben sem lehet megállapítani az eljárási szabályok betartását és a szabad döntési lehetőséget.¹²⁹ Ajánlja a testület, hogy a demokratikus átmenetet élő országok tegyék könnyen módosíthatóvá a szöveget, hogy megerősödhessen a legitimitációjuk.¹³⁰ Ha a magyar alkotmányt vizsgáljuk, elég csak a rendszerváltozás során zajlott alkotmányos vitákra gondolni, amelyek eredményeként végül elfogadták az alkotmány átfogó módosítását, de a kiindulási pont egy nem demokratikus alkotmány volt, bár a dokumentum 20 évig szolgált egy demokrácia működésének alapjaként.
- ♦ A kor kapcsán megállapítható, hogy ebben a kérdésben is nagy eltérések vannak az egyes európai országok között, több száz éves alkotmányoktól kezdve a legfris-

¹²² CDL-AD(2010)001

¹²³ CDL-PI(2015) p. 23.

¹²⁴ CDL-AD(2010)001 p. 21-22.

¹²⁵ CDL-AD(2013)029 p. 5.

¹²⁶ CDL-AD(2010)001 p. 24.

¹²⁷ CDL-AD(2010)001 p. 25-26.

¹²⁸ CDL-AD(2010)001 p. 25.

¹²⁹ JAKAB 2010.

¹³⁰ CDL-AD(2010)001 p. 25.

sebbekig. A legrégebbi máig hatályos európai alkotmányok a norvég és a holland, mindkettő 1814 óta van hatályban.¹³¹ A legújabb alkotmányok között található a magyar Alaptörvény. A régi demokráciákban nem jellemző új alkotmány elfogadása, a közép-kelet-európai országok nagy része pedig a rendszerváltozáskor elfogadott új alkotmánya mellett maradt mostanáig. A balkáni és a még keletebbre fekvő országok alkotmányozási, alkotmánymódosítási gyakorlata már gyakrabban kerül a VB vizsgálatának keresztútjába.¹³²

- ♦ A részletesség szempontjából fontos kiemelni, hogy minél részletesebb a szöveg, annál rugalmasabbnak kell lennie magának az alkotmánynak annak érdekében, hogy működőképes legyen az alkotmányos rendszer: „*Egy túlságosan terjedős alkotmány lehetetlenné teheti címzettjei számára, hogy megértsék, és előírásainak megfelelően cselekedjenek, ennek következtében nehezebbé válik kikényszerítése, nem pedig könnyebbé.*”¹³³ A VB szerint az átlagos európai alkotmány 100-200 szakasz közti terjedelmű.¹³⁴ A magyar Alaptörvény hetedik módosítás utáni szövegét vizsgálva megállapítható, hogy 134 szakaszból áll,¹³⁵ amivel az átlagmezőnybe kerül.
- ♦ Betartathatóság alatt az alkotmány bírói védelmét és értelmezését érti a VB, amely modern vívmánynak tekinthető Európában.¹³⁶ Mára kifejezetten elterjedté vált, hogy az alkotmány védelméért külön szerv felel, legyen az akár alkotmánybíróság, akár a legfelső bírói testület.

A formális és informális alkotmánymódosítások közötti különbséget is figyelembe veszi a VB.¹³⁷ A formális, vagyis az alkotmányba foglalt alkotmánymódosítási folyamatnak megfelelő alkotmánymódosítás mellett az informális alkotmánymódosítás három útját vizsgálja a testület, mégpedig a bírói értelmezéssel, az alkotmányos szokásokkal, konvenciókkal való módosítást, valamint az alkotmányos kultúra ilyen jellegű hatásait.

- ♦ A bírói értelmezéssel kapcsolatban kimondja a vélemény, hogy bár sok országban képes változást létrehozni az alkotmány értelmezési keretében a tagállamok közül, egyik szerepe sem olyan jelentős, mint az USA Legfelső Bíróságáé.¹³⁸ Általában az adott ország alkotmánybírósága foglalkozik az alkotmány értelmezésével az európai országokban, amelynek modellje a VB által is támogatott.¹³⁹ Ebben a bírói értelmezés nem rendelkezik olyan jelentőséggel, mint az USA-ban – különösen igaz ez Nagy-Britanniára, ahol a parlamenti szupremácia érvényesül – azonban jelentősége így is meghatározó lehet egy-egy alkotmányba foglalt kérdés értelmezése során, ha az adott testület aktív szerepet vállal, például a 23/1990 (X. 31.) AB határozat kifejezetten aktivista megnyilvánulás volt a magyar Alkotmánybíróság részéről.

¹³¹ Hogyha nem vesszük figyelembe az ún. miniállamok alkotmányait, ugyanis San Marino alkotmánya 1244-es.

¹³² Például Örményország, Ukrajna, Moldova, Horvátország, Szerbia, Montenegró.

¹³³ ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. p. 210.

¹³⁴ CDL-AD(2010)001 p. 26.

¹³⁵ Amennyiben a Záró és vegyes rendelkezések pontjait is különálló szakaszoknak tekintjük.

¹³⁶ CDL-AD(2010)001 p. 26.

¹³⁷ CDL-AD(2010)001 p. 22-24.

¹³⁸ CDL-AD(2010)001 p. 22.

¹³⁹ CDL-AD(2010)001 p. 23.

- ♦ Az alkotmányos szokások hatására akár a szövegnek ellentmondó gyakorlat is kialakulhat.¹⁴⁰
- ♦ Az alkotmányos kultúra meghatározó elemei közé sorolja a testület az alkotmányértelmezés nemzeti szabályait, az alkotmány szimbolikus értékét többek között.¹⁴¹

Amíg a formális alkotmánymódosítás minden európai ország számára abszolút legális és elfogadott lehetőség – kivéve Nagy-Britanniát –, addig az informális alkotmánymódosítási módszerek megítélése már jelentősen eltérhet az egyes országok gyakorlatában. Egyes országokban nem működik alkotmánybíróság, és a rendes bíróságok sem értelmezhetik az alkotmányt – például Hollandia –, más országokban ezzel szemben jelentős szerepe van az Alkotmánybíróságnak az alkotmányszöveg értelmezésének kialakításában – lásd Németország –. Az alkotmányos szokások milyensége és kötőereje is nagy eltérést mutat, vannak országok, ahol elképzelhetetlen ezek áthágása – Nagy-Britannia –, és vannak olyan országok, ahol ezt könnyen megteheti valamely hatalmi ág – például Oroszország –. Így a kérdés vizsgálata különös gondosságot igényel.

3.2. A Velencei Bizottság véleménye néhány konkrét ügyben

A VB megannyi érintett ország alkotmányát vizsgálta, például a grúz,¹⁴² ukrán¹⁴³ és kirgiz¹⁴⁴ alkotmányokkal kapcsolatban többször óva intett a testület a túl rugalmas alkotmánymódosítási szabályoknak köszönhető nagyon gyakori alkotmánymódosítás veszélyeitől,¹⁴⁵ de attól is, hogy merev alkotmánymódosítási szabályokkal aránytalanul megnehezítsék az alkotmány módosítását.¹⁴⁶

Belgium és Izland régi demokráciának számít, tipikusan nem a hosszú demokratikus történelemmel bíró országok vonatkozásában szokott vizsgáldni a VB. Azonban ahogy arra a VB is felhívja a figyelmet, „(...) még régi és érett alkotmányos rendszerek esetében is szükségessé válhat a megfelelő alkotmányreform a hatékony és demokratikus kormányzás elősegítésének érdekében”.¹⁴⁷ Mindkét országnál problémaként jelent meg, hogy túl nehéz módosítani az alkotmányt.¹⁴⁸

A belga alkotmánymódosítási szabályok valóban a legmerevebbek közé tartoznak az európai palettán.¹⁴⁹ Komoly problémák alakultak ki az országban, mikor a nehézkes alkotmánymódosítási folyamat elakadt olyan kardinális kérdések terén, mint a régiók autonómiája, szövetségi választások, európai parlamenti választások, különböző nyelvhasználati kérdések.¹⁵⁰ A VB megállapította, hogy nem sérült az alkotmányosság elve a módosítás

¹⁴⁰ CDL-AD(2010)001 p. 23.

¹⁴¹ CDL-AD(2010)001 p. 24.

¹⁴² http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

¹⁴³ http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

¹⁴⁴ http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

¹⁴⁵ Például Örményország, Horvátország.

¹⁴⁶ Például Szerbia, Belgium, Románia, Izland.

¹⁴⁷ CDL-AD(2010)001 p. 40.

¹⁴⁸ Belgium: 2 vélemény, CDL-AD(2012)010, CDL-AD(2002)001. Izland: 1 vélemény CDL-AD(2013)010

¹⁴⁹ CDL-AD(2012) 010 p. 6.

¹⁵⁰ CDL-AD(2012) 010 p. 3.

során, pedig az átlagoshoz képest a belga alkotmány alkotmánymódosításra vonatkozó szabályai különösen merevek.¹⁵¹

Izland esetében a hatályos szabályozás szerint az alkotmány módosításához a parlament támogatására van szükség, majd új választásokat írnak ki, és ha az új parlament is elfogadja a szöveget, a módosítást elfogadják. A VB 2013-ban jelezte az akkor tervben levő alkotmánytervezettel kapcsolatban véleményét. A tervezett szabályozás szerint az alkotmánymódosításhoz a parlament jóváhagyása után népszavazásra van szükség alapevetben, a II. fejezetre vonatkozó esetben pedig két egymást követő parlament támogatása után kerülne sor népszavazásra.¹⁵² A VB álláspontja szerint a tervezet alkotmánymódosításra vonatkozó szabályai túlságosan merevek, főleg a két egymást követő parlament általi jóváhagyást követő népszavazás miatt. A vélemény szerint „(...) *ha a tervezetet elfogadják [az alkotmánymódosítási szabályok tekintetében, a szerző.], szinte biztos, hogy politikailag lehetetlen lesz a módosítás, mivel a szavazók nem fognak lemondani az új hatalomról, amit csak épp megkaptak.*”¹⁵³ Bár az új izlandi alkotmányt végül nem fogadták el, máig az 1944-ben elfogadott alkotmány maradt hatályban,¹⁵⁴ megállapítható, hogy az alkotmány módosításának szabályai egy stabil, régi demokrácia esetén sem feltétlenül lesznek megfelelőek, függetlenül a jogállamiság szintjétől az adott országban, sőt, a belga példára utalva, az is lehet, hogy komoly gondokat okoz a túl merev alkotmánymódosítási szabály a gyakorlatban.

Az érem másik oldala a túl könnyen módosítható alkotmány problémája. A VB ettől is óva inti az államokat, mivel azok negatívan befolyásolhatják az alkotmányos és politikai stabilitást.¹⁵⁵ Horvátország esetében egy 2001-es VB-i vélemény állapította meg, hogy a Felsőház megszüntetésekor nemcsak az adott okot az aggodalomra, hogy nagyon rövid időintervallumon belül kétszer módosították az alkotmányt, hanem az is, hogy a módosítások könnyebbé tették az alkotmány módosítását. Ez az alkotmány stabilitásának gyengüléséhez vezethet.¹⁵⁶ A jelenleg hatályos rendelkezések szerint sincs felsőháza a horvát parlamentnek,¹⁵⁷ bár ez nem okozott olyan szintű gyengülést az ország alkotmányos stabilitásában, ahogy annak lehetőségét előre jelezte véleményében a VB.

2007-ben a VB Montenegró új alkotmányát vizsgálta, melyben az alkotmánymódosítás szabályaival is foglalkozott többek között.¹⁵⁸ Ebben jelenik meg az a gondolat, hogy veszélyezteti az alkotmány stabilitását, ha a parlamentnek joga van egy teljesen új alkotmányt elfogadni.¹⁵⁹

A legfrissebb, alkotmányozást, alkotmánymódosítást is tárgyaló döntése a VB-nak, amely az alkotmány stabilitásának szempontjából is releváns, Luxemburghoz köthető. 2019 márciusában született döntés a kérdésben.¹⁶⁰ Egy 2003 óta zajló folyamat része volt a vélemény, amely komoly változásokat eredményez majd a luxemburgi alkotmányos rendszerben, emiatt népszavazást is tartottak róla, pedig az nem kötelező elem ebben az

¹⁵¹ CDL-AD(2012) 010 p. 6.

¹⁵² CDL-AD(2013)010 p. 29.

¹⁵³ CDL-AD(2013)010 p. 30.

¹⁵⁴ <https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74>

¹⁵⁵ CDL-AD(2010)001 p. 22.

¹⁵⁶ CDL-INF (2001)15 p. 5.

¹⁵⁷ https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/CONSTITUTION_CROATIA.pdf

¹⁵⁸ CDL-AD(2007)047

¹⁵⁹ CDL-AD(2007)047 p. 18.

¹⁶⁰ CDL-AD(2019)003

esetben.¹⁶¹ A testület javaslatai mellett arra a megállapításra jutott, hogy általában megfelel az alapvető értékeknek a tervezet, és az alkotmányos szokásjogot beemeli az alkotmányba több helyen.¹⁶²

Egy kazahsztáni alkotmánymódosítással kapcsolatban azt állapította meg a VB, hogy pozitív, ha az Alkotmánytanács jogosultságot kap arra, hogy az alkotmánymódosításokat megvizsgálhassa, mielőtt azokat elfogadják, abban a vonatkozásban, hogy „*az ország egységét, területét, kormányformáját és függetlenségét érintő rendelkezéseket nem lehet megváltoztatni*”.¹⁶³ Ám javasolja a testület a lista kiegészítését a demokratikus kormányformával és az elidegeníthetetlen alkotmányos jogokkal.¹⁶⁴

A törökországi alkotmánymódosítással kapcsolatban azt vizsgálta a VB, hogy amikor egy országban rendkívüli időszak/jogrend alakul ki, lehet-e ennek során az alkotmányt módosítani, az milyen befolyással van az alkotmány stabilitására.¹⁶⁵

A vizsgálat zárásaként a VB a következő kijelentést tette: „*(...) minden alkotmányos rendszernek elég rugalmas szabályokkal kellene rendelkeznie ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjon a politikai és szociális változásokhoz, és elég merevnek ahhoz, hogy biztosítsa az alkotmányos legitimitáció érvényesülését.*”¹⁶⁶ Ez minden alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalomnak iránymutatásul szolgálhat, mint az arany középút felé mutató, empirikusan tapasztalatokon alapuló gondolat.

3.3. A Velencei Bizottság a magyar Alaptörvényről

Bár a VB vizsgálta egyszer 2011 előtt az Alkotmányt,¹⁶⁷ azóta pedig háromszor vizsgálta az Alaptörvényt,^{168,169} ezeket a véleményeket a következőkben az alkotmány stabilitásával, az alkotmányozással, alkotmánymódosítással kapcsolatban vizsgáljuk meg, az egyéb lehetséges vizsgálati szempontokat mellőzve, melyek kaptak már figyelmet.¹⁷⁰

A CDL-AD (2011)001 véleményében a VB magyar kormány által az alkotmányozási folyamatban feltett három kérdésre válaszolt.¹⁷¹ A VB nem látta az alkotmánytervezet szövegét, úgy készült el a válasz, amit többször is hangsúlyoz véleményében a testület.¹⁷² Az *actio popularis* és az *ex ante* normakontroll, valamint az alapjogi katalógus konkrét kérdéseinek vizsgálata mellett¹⁷³ a VB tett néhány általános megállapítást az alkotmányozási folyamatról. Ezek szerint a testület aggodalmát fejezi ki, hogy a 2011. április 18-án elfogadni tervezett alkotmány szövege nem volt nyilvános 2011. március 14.

¹⁶¹ CDL-AD(2019)003 p. 3.

¹⁶² CDL-AD(2019)003 p. 4.

¹⁶³ CDL-AD(2017)010 p. 7.

¹⁶⁴ CDL-AD(2017)010 p. 7.

¹⁶⁵ CDL-AD(2017)005 p. 7-11.

¹⁶⁶ CDL-AD (2010)001 p. 40.

¹⁶⁷ CDL-INF(1996)002

¹⁶⁸ CDL-AD(2011)001, CDL-AD(2011)016, CDL-AD(2013)012

¹⁶⁹ Más kérdésekben is vizsgálódott 2011 óta a VB, például CDL-AD(2012)001, CDL-AD(2012)008, CDL-AD(2012)020, CDL-AD(2017)015, CDL-AD(2018)035, CDL-AD(2019)004

¹⁷⁰ Például: TRÓCSÁNYI 2014a. p. 110-123, 225-277.; URRZ 2015. p. 279-300.

¹⁷¹ CDL-AD(2011)001 p. 4.

¹⁷² CDL-AD(2011)001 p. 3-4.

¹⁷³ CDL-AD(2011)001 p. 5-13.

napjái, ami korlátozott társadalmi vitát tett csak lehetővé.¹⁷⁴ A VB felhívta a figyelmet arra, hogy

„(...) az átláthatóság, a nyitottság, a kizárólagosság elkerülése, a megfelelő időkeret és a feltételek, amelyek biztosítják a nézetek pluralizmusának érvényesülését, valamint az ellentmondásos kérdések megfelelő megvitatásának lehetőségét, kulcselemei a demokratikus alkotmányozási folyamatnak.”¹⁷⁵

Ezért kell elkerülni a túl rövid határidejű vitát egy alkotmány elfogadásának során. Trócsányi felhívja a figyelmet arra, hogy „*az alkotmány megvitatására rendelkezésre álló idő önmagában nem perdöntő az alkotmány legitimitációját illetően*”,¹⁷⁶ mert vannak olyan alkotmányok, amelyek elfogadásukkor nem feleltek meg a kritériumoknak, mégis az idő múlásával alkalmassá váltak feladatuk ellátására, mint például a hatályos francia alkotmány elfogadásakor is sokan temették a köztársaságot.¹⁷⁷

A VB konklúziói között tünteti fel az alábbi gondolatot:

„A fokozott rugalmasság, nyitottság és kompromisszumra készség kulcsfontosságú minden érdekelt számára, és lehetővé kellene válnia annak, hogy politikai háttértől és orientációtól függetlenül szabályos és fenntartható alkotmányt fogadjanak el, amely megfelel a demokratikus standardoknak és a magyar társadalom széleskörű támogatását élvezi.”¹⁷⁸

Ennek megvalósítása utópisztikusnak tűnhet,¹⁷⁹ azonban a törekvésnek legalább olyan szinten meg kell jelennie, amely a jogállamiság és a demokrácia alapkövetelményeinek biztosításához elengedhetetlen.

A már elfogadott Alaptörvény első vizsgálatakor¹⁸⁰ a VB nem foglalkozott sem az alkotmányozás, sem az alkotmány módosítás kérdésével, csak a vélemény elején tett megjegyzést arra, hogy az alkotmányozásnak ki kell emelkedni a megszokott politikai folyamatok közül,¹⁸¹ és annak teljes sikeréhez a lehető legszélesebb körű konszenzus szükséges.¹⁸²

Az Alaptörvény negyedik módosításának vizsgálatával kapcsolatban számos vitás kérdés felmerült.¹⁸³ A véleményből ismét csak az alkotmányos stabilitás szempontjából releváns kérdéseket emeljük ki, különös tekintettel az Alkotmánybíróság hatáskörére, bár maga az alkotmány módosítás témája is érinti ezt a területet.

Az egyik legkiemelkedőbb kérdés ugyanis pont az volt, hogy miképpen befolyásolja az alkotmányosságot az alkotmány módosítások arra való felhasználása, hogy bizonyos rendelkezéseket az alkotmány szövegbe emelve kerüljék ki az alkotmánybírói vizsgálatot, különös tekintettel azokra, amelyekről már korábban döntött a testület, megállapítva

¹⁷⁴ CDL-AD(2011)001 p. 5.

¹⁷⁵ CDL-AD(2011)001 p. 5.

¹⁷⁶ TRÓCSÁNYI 2014a, p. 113.

¹⁷⁷ ÁDÁM P. 2007. p. 18-21.

¹⁷⁸ CDL-AD(2011)001 p. 13.

¹⁷⁹ TRÓCSÁNYI 2014a, p. 114.

¹⁸⁰ CDL-AD(2011)016

¹⁸¹ CDL-AD(2011)016 p. 4.

¹⁸² CDL-AD(2011)016 p. 5.

¹⁸³ A teljesség igénye nélkül: *Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban* https://tasz.hu/files/tasz/imce/fo_fenntartasok_magyarorszag_alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_fin.pdf; Az alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulása ez ügyben: 12/2013 (V. 24.) AB határozat, GÁVA 2014. p. 34-43.; TRÓCSÁNYI 2014a. p. 89-90.

alkotmányértő voltukat. A VB kiemelte, hogy az a gyakorlat, amely szisztematikusan a rendes jogalkotásra tartozó kérdéseket alkotmányba emeléssel kezel, megelőzve az alkotmánybírói normakontrollt, veszélyezteti a fékek és egyensúlyok rendszerét.¹⁸⁴

Az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítások feletti kontrollja elvezet az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdéséhez. Itt csak annyit jegyeznek meg, hogy a VB áttekintette az erre vonatkozó európai gyakorlatot, és megállapította, hogy nem általános ilyen jellegű jogkört biztosítani az alkotmánybírók számára, de nem példa nélküli.¹⁸⁵

A VB felhívta a figyelmet arra, hogy az 1949. évi XX. törvény 12. módosítása 2010-2012 között, az Alaptörvény 4. módosítása alig több, mint egy év alatt és az Átmeneti Rendelkezők szerterágazó módosító hatásai aggodalomra adnak okot. Az alkotmány nem csupán egy politikai eszköz, hanem a jogrendszer alapja.¹⁸⁶ Többek között e vélemény hatására fogadták el az Alaptörvény ötödik módosítását, mely konszolidálta a helyzetet, és a legproblematisabb részek, melyeknél a VB jelezte az európai értékek veszélybe kerülését,¹⁸⁷ kikerültek az Alaptörvény szövegéből.¹⁸⁸

A VB véleményét ebben a kérdésben az Európa Tanács főtitkára és a magyar külügyminiszter is kérte, számos kiegészítő dokumentum és vizsgálati anyag született.¹⁸⁹ Emellett a hazai alkotmányjogi szakirodalom is felfokozott érdeklődéssel fordult az eljárás felé, egy *amicus* levél is született számos közreműködő munkájának eredményeként.¹⁹⁰ A vizsgált területről az a megállapítás született, hogy bár eddig nem volt alkotmányszövegbe foglalt felhatalmazás az Alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítások vizsgálatára, és el is zárkozott tőle, éppen a közelmúlt alkotmányos eseményei miatt jelent meg az alkotmány egységének védelmét szolgáló tartalmi vizsgálat gondolata, melyet a kizárólagos formai vizsgálat alkotmányba emelésével az alkotmányozó kizárt.¹⁹¹

Össességében tehát a VB vizsgálati hozzájárult az Alaptörvény ötödik módosításának elfogadásához. A testület több kritikát is megfogalmazott az Alaptörvénnyel szemben. Mivel a VB-nek nincs hatásköre kikényszeríthető döntést hozni, nem minden ajánlása került elfogadásra, azonban több is felhasználásra került. A VB, ahogy a többi tagállami alkotmány vizsgálata során, a magyar ügyekben is a jogállamiság egységes európai standardjainak védelme mellett tette le voksát.

¹⁸⁴ CDL-AD(2013)012 p. 20.

¹⁸⁵ CDL-AD(2013)012 p. 23-24.

¹⁸⁶ CDL-AD(2013)012 p. 30.

¹⁸⁷ CDL-AD(2013)012 p. 31-32.

¹⁸⁸ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 119-124.

¹⁸⁹ CDL-AD(2013)012 p. 3-5.

¹⁹⁰ BÁNKUTI 2013. p. 5-36.

¹⁹¹ BÁNKUTI 2013. p. 24-25.

4. ALKOTMÁNYOZÁS ÉS ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS ELHATÁROLÁSA STABILITÁSI SZEMPONTBÓL

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás közötti viszony vizsgálata elengedhetetlen az alkotmány stabilitásának elemzése során, mivel ez a különbségtétel alapozza meg az elválasztás gondolatát, vagy annak ellenkezőjét.

Manapság teljesen elfogadott az alkotmány módosításának eljárása, ha változnak a körülmények, szükséges, hogy az alkotmány szövege megfeleljen a változásoknak, kellően rugalmas legyen az új igények kielégítéséhez. Ez lehet az egyik oka annak, hogy az USA alkotmánya már nem annyira népszerű példa az alkotmányozásra készülő országok számára,¹⁹² ahogy az USA Legfelső Bírósága is kezdi elveszíteni központi szerepét a mintaadásban,¹⁹³ mivel alkotmánya nem alkalmas megfelelő, erős értelmező szerv nélkül a modern demokrácia elemeit kiteljesíteni, alapjogi katalógusa például elég szegényes a modern alapjogi katalógusokhoz képest.

Ha az alkotmányszöveg tartalmaz konkrét kijelentést arra vonatkozóan, hogy eltérő módon lehet az alkotmány módosítását, valamint a teljes alkotmányrevíziót megvalósítani,¹⁹⁴ akkor nem merül fel probléma. Az örökkévalósági klauzulák léte is arra enged következtetni egy alkotmányszövegben, hogy két különböző eljárásról van szó.¹⁹⁵ Azonban vannak olyan országok, amelyek alkotmánya hallgat a kérdéstről, ebben az esetben válik különösen érdekessé a tárgykör, hiszen nincs egyértelmű szabályozás.

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás közötti különbség „atyjának” Sieyès abbét tartják, aki „Mi a harmadik rend?” című írásában fogalmazta meg az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) és az alkotmánymódosító hatalom (*pouvoir constituant institué*) közötti különbséget. E szerint elkülönül egymástól az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom, mivel alkotmányt csak az alkotmányozó hatalom hozhat létre.¹⁹⁶ Célja az volt, hogy ezzel az elválasztással alapot biztosítson a népszuverenitásnak, és azóta is főleg ebből a célból teszik meg az elhatárolást, hiszen ha a nép az alkotmányozó, az alkotmány módosításával a parlament nem hozhat teljesen ellentétes döntéseket a szuverénnel szemben. Bár az elméletet nem ő írta le először,¹⁹⁷ ő tette korlátlaná az alkotmányozó hatalmat elméletében, a konkrét helyzetnek megfelelő eredmény elérése érdekében.¹⁹⁸

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás közötti különbségtétel lehetőségességét azóta sokan vizsgálták a külföldi szakirodalomban,¹⁹⁹ a következőkben csak néhányat emelek ki a legfontosabbak közül.

Carl Schmitt alkotmányelméletéből csak az alkotmányozó hatalomra vonatkozó részeket vizsgálom *Constitutional Theory* című művéből. *Schmitt* szerint az alkotmány az alkot-

¹⁹² http://mult-kor.hu/20120222_mar_nem_olyan_vonzo_az_amerikai_alkotmany

¹⁹³ BARAK 2002. p. 27.

¹⁹⁴ Például az osztrák alkotmány megkülönböztetést tesz.

¹⁹⁵ Hiszen ha vannak módosítással meg nem változtatható részei az alkotmánynak, abból *ab ovo* következik, hogy vannak módosítással megváltoztatható részei, tehát két különböző eljárásról van szó.

¹⁹⁶ SIEYÉS 1789.

¹⁹⁷ Lásd: ROZNAI 2017. p. 107-108.

¹⁹⁸ ROZNAI 2017. p. 107.

¹⁹⁹ A teljesség igénye nélkül: RASCH–CONGLETON 2006. p. 536-561.; LUTZ 1994. p. 355-370.; EKELI 2007. p. 80-101.; LOUGHLIN 2014. p. 1-24.; TUSHNET 2015. p. 639-654.

mányozó hatalomból származik, amelyet a politikai egység hozott létre, ennek hatására jön létre az alkotmány, amely megváltoztathatja magát.²⁰⁰ Az alkotmány módosításáról a következő a véleménye: megkülönbözteti a rendes törvényhozástól, megállapítja, hogy nem korlátlan, mivel az alkotmány határozza meg határait, az alkotmánymódosítás nem változtathatja meg az alkotmány egészét.²⁰¹

A következő elhatárolásokat teszi az alkotmánymódosítással kapcsolatban:

- ♦ az alkotmánymódosítás nem az alkotmány „megsemmisítése”²⁰²
- ♦ az alkotmánymódosítás nem az alkotmány „kiküszöbölése”²⁰³
- ♦ az alkotmánymódosítás nem az alkotmány törvénnyel való megsértése²⁰⁴
- ♦ az alkotmánymódosítás nem az alkotmány felfüggesztése²⁰⁵

Schmitt szerint az alkotmánymódosítás tehát az alkotmány által korlátozott, abban fundamentális változást nem hozhat létre, csak bizonyos határokon belül módosíthatja az eredeti dokumentumot.

Holmes és Sunstein az 1989 utáni kelet-európai alkotmányos változásokat vizsgálták, és arra a következtetésre jutottak, hogy szükséges éles elhatárolást tenni, és bár az általános minta azt mutatja, hogy könnyű megváltoztatni az alkotmányt ezekben az országokban, a jelentős változások szempontjából ez nem biztos, hogy probléma.²⁰⁶ Álláspontjuk szerint az alkotmányt megváltoztathatósága teszi legitimé, mert fennmarad a lehetőség megváltoztathatóságára. Ha a változó viszonyok között van demokratikus út a módosítások rögzítésére az alkotmányban, akkor előny lehet a flexibilitás.²⁰⁷ Mivel a rendszerváltozás után nagyon vegyes volt a politikai, gazdasági, társadalmi helyzet ezekben az országokban, a könnyebb alkotmánymódosítás lehetőséget biztosított arra, hogy tudjon alkalmazkodni maga az alkotmány is a viszonylag gyors alkotmányos változásokhoz.

Preuss ezzel szemben úgy véli, hogy az alkotmányozó hatalom megalkotja az alkotmányt, majd eltűnik, vagyis az alkotmány testesíti meg ezt a hatalmat megalkotásától, csak ezen keresztül gyakorolhatják hatalmuk. Ezért álláspontja szerint az alkotmánymódosító ugyanakkora hatalommal kell felruházni, mint az alkotmányozót, „*Csak az a különbség a módosító hatalom és az alkotmányozó hatalom között, hogy az előbbinek az alkotmány keretei között kell hatalmát gyakorolnia.*”²⁰⁸ Tehát *Preuss* abban látja az elhatárolást az alkotmánymódosítás és az alkotmányozás között, hogy az alkotmánymódosító hatalom nem léphet túl az alkotmányozó hatalom által felvázolt kereteken.²⁰⁹

Manapság az alkotmányozás kérdése felmerül a legfrissebb diskurzusban is, az alkotmányos felhatalmazás (*constitutional authority*) helyzetével a nemzeti és a transznacionális szinten,²¹⁰ valamint a normativisták és a decizionisták vitájában.²¹¹

²⁰⁰ SCHMITT 2008. p. 75.

²⁰¹ SCHMITT 2008. p. 150.

²⁰² SCHMITT 2008. p. 150.

²⁰³ SCHMITT 2008. p. 151.

²⁰⁴ SCHMITT 2008. p. 154.

²⁰⁵ SCHMITT 2008. p. 156.

²⁰⁶ HOLMES–SUNSTEIN 1995. p. 275.

²⁰⁷ HOLMES–SUNSTEIN 1995. p. 277.

²⁰⁸ PREUSS 2011. p. 434.

²⁰⁹ PREUSS 2011. p. 434.

²¹⁰ SOMEK 2012.

²¹¹ WALKER 2016. p. 906.

Yaniv Roznai egy új gondolattal kínál megoldást a problémára. Eszerint az alkotmánymódosító hatalom elkülönül az alkotmányozó hatalomtól, *sui generis* hatalom, de segítségével az alkotmányozó megosztja hatalma egy részét a jövő generációkkal annak érdekében, hogy minden generációnak legyen lehetősége élni ezzel.²¹² Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti kapcsolatot a megbízó és az ügynök viszonyával állítja párhuzamba: az ügynök mindent megtehet, amire felhatalmazást kapott, a megbízó nevében cselekszik, de nem léphet túl megbízatásán.²¹³

Érvelését az alábbiakkal támasztja alá:

- ♦ „*az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányhoz kötött*”²¹⁴
- ♦ „*a legtöbb alkotmány eltérő szabályt tartalmaz az alkotmány módosítására, mint a rendes törvényhozásra*”²¹⁵
- ♦ az alkotmány megváltoztatásának joga az alkotmányozó hatalom gyakorlása, de mivel az alkotmány által korlátozott, nem teljes körű, mint az alkotmányozó hatalom.²¹⁶

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás viszonya több szempontból vizsgálható, jelen munkában csak azokat a gondolatokat vizsgáltam, amelyek előremutatóak abba az irányba, hogy külön szükséges kezelni az alkotmánymódosítást az alkotmányozástól, mivel a két eljárás eltér egymástól, de a rendes törvényalkotástól való elhatárolás mindenképpen szükséges. Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás sokrétű viszonya régóta foglalkoztatja a gondolkodókat, azonban nem célom ezek teljeskörű bemutatása, hanem csak a fő gondolat jobb megvilágításának céljából szükséges elméletek kerültek vizsgálatra.

4.1. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás elválasztása a hazai alkotmányos rendszerben

A magyar alkotmányjogi gondolkodás nem vette át ezt az eszmét, csak az Alaptörvény elfogadása óta került a szakirodalmi vitában jobban előtérbe ez az elv. A történeti előzményeket Bihari Mihály vizsgálta ezen a területen.²¹⁷

Ennek magyar viszonyokra való alkalmazása Jakab András szerint a következő három előfeltétel megvalósulása esetén lehetséges: a népszuverenitás elfogadása, a hatalommegosztás eszméje és az alkotmánymódosítás eljárásban a nép részvétele, vagy legalábbis annak fikciója.²¹⁸ Az 1949. évi XX. törvény esetében a harmadik előfeltétel nem valósult meg. Ha megvizsgáljuk ezt a három előfeltételt jelen helyzetben, megállapítható, hogy a népszuverenitás elfogadott – B) cikk (3) bekezdés –, a hatalommegosztás is megvalósul – C) cikk (1) bekezdés –, valamint fikciós szinten megjelenik a Nemzeti Hitvallásban a nemzet is – „*Mi, a magyar nemzet tagjai*”, végig többes számban van a Nemzeti Hitvallás megszövegezve, stb. –. Tehát mindhárom előfeltétel megvalósult, beszélhetünk az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elhatárolásáról a magyar alkotmányos rendszerben?

²¹² ROZNAI 2017. p. 111.

²¹³ ROZNAI 2017. p. 119-120.

²¹⁴ ROZNAI 2017. p. 111.

²¹⁵ ROZNAI 2017. p. 111.

²¹⁶ ROZNAI 2017. p. 112.

²¹⁷ BIHARI 1995. p. 225-227.

²¹⁸ SZENTE 2009. p. 111.

Álláspontom szerint nem, mivel maga az Alaptörvény határozza meg az alkotmány módosítására, illetve új alkotmány elfogadására vonatkozó szabályokat – azokat a S) cikkbe foglalva –, és egy teljesen logikus formai kitételől²¹⁹ eltekintve ugyanazok a rendelkezések vonatkoznak a két eljárásra. Nincs különbség sem a kezdeményezésben, sem a szavazás menetében, arányaiban, sem a formai felülvizsgálat vonatkozásában. Megállapítható, hogy az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás ugyanolyan szabályok szerint zajlik, tehát nem állt szándékában az alkotmányozónak különbséget tenni a két eljárás között.²²⁰

A textuális és a jogalkotó szándéka szerinti értelmezés mellett azonban figyelembe kell venni azt a szempontot is, amely szerint az alkotmányozás és az alkotmány módosítása olyan nagymértékben eltérő rangúak, súlyúak, eltérő hatással bírnak egy ország alkotmányos rendszerére, hogy megkülönböztetésük szükséges, magától értetődő.

Ha áttekintjük a magyar szakirodalmi álláspontokat, a következő tabló alakítható ki:

RÁCZ Attila szerint a korábbi alkotmányos szabályozás határait csak alkotmányozással lehet túllépni, ha a módosítás már szétfeszítené a korábbi alkotmányos kereteket.²²¹

TRÓCSÁNYI László felhívja a figyelmet arra az esetre, amikor nem is lehet megfelelően elválasztani a két metódust, mivel folyamatos alkotmánymódosítás hatására jön létre alkotmányozás, ahogy az Magyarországon is történt a rendszerváltozás során.²²²

SAMU Mihály szerint az alkotmányozó hatalom jogosult alkotmányozni és az alkotmánymódosítást végrehajtani is, azonban feljogosíthat más szervet is módosításra, de maga a jog erre az alkotmányozó kezében van.²²³

HOLLÓ András álláspontja alapján az alkotmányozó hatalom az alkotmány megalkotásában és módosításában nyilvánul meg, ezt a véleményét az alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálata kérdésének elbírálásakor több alkotmánybírói határozatban is kifejtette.²²⁴

SÓLYOM László összefoglalja az Alkotmánybírói elsőtizedének gyakorlatát a kérdésben, amely szerint csak formális szempontból vizsgálódik a testület, és nem választja el az alkotmányozást és az alkotmánymódosítást.²²⁵

VARGA Zs. András álláspontja szerint a különbség a „szakadási pont” megléte. Úgy véli, ha van szakadási pont, akkor nagy mélységű és intenzitású a változás, valamint a legalitás és a legitimitás is meghatározó tulajdonság.²²⁶

PETRÉTEI József szerint az alkotmánymódosító hatalom csak az alkotmányozó által felvázolt keretek közt mozoghat, be kell tartania az alkotmányozó hatalom által meghatározott szabályokat.²²⁷

Részletes elemző munkája kimutatja, hogy „*az alkotmányozó hatalom nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalom*”,²²⁸ valamint felhívja a figyelmet kon-

²¹⁹ S) cikk „(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

²²⁰ Az eljárási szabályokról részletesen lásd: ERDŐS 2015. p. 321-324.

²²¹ RÁCZ 1995. p. 123.

²²² TRÓCSÁNYI 1996. p. 174.

²²³ SAMU 1997. p. 48-49.

²²⁴ HOLLÓ 2000. p. 95.

²²⁵ SÓLYOM 2001. p. 276-281.

²²⁶ VARGA Zs. 2009. p. 95-96.

²²⁷ PETRÉTEI 2011. p. 78.

²²⁸ PETRÉTEI 2014. p. 51.

szenzus fontosságára.²²⁹ Az alkotmánymódosító hatalom álláspontja szerint alkotmányjogi felhatalmazás alapján történik,²³⁰ tehát a két fogalmat el kell választani egymástól.

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás közötti különbséget a minőségben fedezi fel a Csink-Fröhlich szerzőpáros. Álláspontjuk szerint a különbség abban található, „*hogy míg az utóbbit [alkotmánymódosító hatalmat, a szerző] a jog, addig az előbbit más logikai rendszer legitimálja.*”²³¹

Más szerző emellett érvel, hogy népszavazással, a szuverén közvetlen bevonásával kellene alkotmányozni.²³²

Drinóczi Tímea meghatározza az általa követendőnek tartott demokratikus alkotmányozási eljárás szükséges lépéseit,²³³ és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit, valamint az azokról született elméleteket és részletes elemzés alá vonja.²³⁴

A Bragyova – Gárdos-Orosz szerzőpáros szerint miközben az alkotmány meghatározza a saját módosítására vonatkozó szabályokat, amely már maga is kérdéseket vet fel, megállapítják, hogy valójában az alkotmány a szuverén, mivel saját magára vonatkozó szabályokat állapít meg.²³⁵

Látható tehát, hogy a magyar szakirodalomban sokféle vélemény alakult ki, amelyek részben változtak, részben ellentmondanak egymásnak, mivel valóban nem fekete-fehér ennek a kérdésnek a megítélése, ugyanis maga a konkrét alkotmányos helyzet okozhat olyan következményeket, amelyek hatására nem egyértelmű a válasz, hiszen a konkrét szöveg értelmezése mellett szükséges az adott ország politikai, jogi, társadalmi, gazdasági körülményeinek figyelembe vétele is.

Véleményem szerint a magyar alkotmányos rendszerben valóban nem valósul meg az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elválasztása, viszont azokban az országokban, ahol vannak örökkévalósági klauzulák, szükséges ezek elválasztása, mivel az örökkévalósági klauzulákat csak alkotmányozással lehet megváltoztatni, alkotmánymódosítással pedig nem, ez is szempont a két eljárás megkülönböztetésénél. Ha hazánkban is lennének örökkévalósági klauzulák, azok is egy szempontot képeznének az elhatároláshoz, hiszen az örökkévalósági klauzulák megváltoztatása valóban szétfeszíti az alkotmányos berendezkedést, alkotmányozó hatalom szükséges megváltoztatásukhoz.

Ehhez az elhatároláshoz szolgál megoldással *Yaniv Roznai*, akinek álláspontja szerint az alkotmánymódosító hatalom egy *sui generis* hatalom, mert el kell határolni mind az alkotmányozástól, mind a rendes törvényhozástól, mert különbözik azoktól.²³⁶ Ez a gondolat megoldással szolgálhat abban az esetben is, ha nincs örökkévalósági klauzula az alkotmányban ahhoz, hogy el lehessen határolni az alkotmányozást az alkotmánymódosítástól. Ha külön kezeljük mind az alkotmányozástól, mind a rendes törvényhozástól, lehetőség nyílik arra, hogy sajátosságainak megfelelően kezeljük, hiszen valóban átmenetet képez.

Összegzésképpen megállapítható, hogy korántsem egyszerű meghatározni az alkotmánymódosító hatalom természetét. Annak különleges voltát kiindulópontként tekintve, elhatárolva mind az alkotmányozástól, mind a rendes törvényhozástól, megállapítható, hogy

²²⁹ PETRÉTEI 2014. p. 56.

²³⁰ PETRÉTEI 2014. p. 62.

²³¹ CSINK–FRÖHLICH 2012. p. 54.

²³² ÁDÁM 2014. p. 153-154.

²³³ DRINÓCZI 2016a. p. 103-105.

²³⁴ DRINÓCZI 2015. p. 366-372.

²³⁵ BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 39-40.

²³⁶ ROZNAI 2017. p. 113.

érdemes megfontolni *Roznai* érveit, és akár az Alaptörvénybe foglalt szabályozás ellenére elkülönülten kezelni az alkotmánymódosító hatalmat annak speciális jellemzői okán.

A képet árnyalja az is, hogy miként húzzuk meg a határvonalat az alkotmány kismértékű módosítása és az alkotmány átfogó módosítása között. Ebben az esetben egy átfogó módosítás *de facto* alkotmányozásnak minősülhet, ha teljes mértékben megváltoztatja az adott alkotmány alapvető jellemzőit. Minden módosítás változtat az alkotmányon, azonban az alkotmány koherenciájának, főbb alapelveinek megváltoztatása esetében már lehetséges, hogy az alkotmánymódosításon belül is kialakítható két külön kategória, a „kisebb” és a „nagyobb” alkotmánymódosítás, vagyis az alapvető és nem alapvető következményekkel járó alkotmánymódosítások, mint ahogy az az osztrák Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult.²³⁷ Úgy vélem, hogy az alkotmány alapvető megváltoztatásával járó alkotmánymódosítás valójában már alkotmányozásnak minősül, ahogy az a rendszerváltozáskor Magyarországon történt, hiszen egy teljesen új értékekre épülő, más elveket magáénak valló, alapvetően eltérő jellegű alkotmány jött létre főbb alkotmánymódosítások után, ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott 11/1992 (III. 5.) határozatában: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba”.²³⁸

Úgy vélem, hogy az alkotmánymódosító és az alkotmányozó hatalom két különböző entitás, egymástól elválasztott kezelésük szükséges. Azonban a magyar Alaptörvény együtt kezeli a két folyamatot, nem tesz köztük különbséget. A gyakorlat a nem elválasztó fogalom-használatot támogatja, de magában a folyamatban válik el a két fogalom egymástól, hiszen egy alkotmánymódosítás más súllyal, jelentőséggel, következményekkel bír, mint egy alkotmányozás, akkor is, ha más címkével rendelkezik, a valós események alapján általában meg lehet állapítani, hogy az egyedi esetben alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás történt, ezért elméletben is szükséges külön kezelésük. Egyetértek *Roznai* álláspontjával a kérdésben.

Ezt követem a különböző garanciák vizsgálatánál, mivel bizonyos garanciáknál van jelentősége annak a kérdésnek, hogy elkülönítve kezeljük-e a két definíciót.

²³⁷ Lásd GÖZLER 2008. p. 94., 34-40.

²³⁸ 11/1992 (III. 5) ABH 1992, 77.

5. A SZIKLÁRA ÉPÍTETT HÁZRÓL, VAGYIS AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSÁRÓL SZÓLÓ ELMÉLETEKRŐL

Az alkotmány stabilitásával kapcsolatban számos elméletet dolgoztak ki, sok jogtudós és gyakorlati szakember vizsgálta már különböző szempontok alapján, hogy melyek lehetnek a befolyásoló tényezői annak, hogy az adott ország alaptörvénye milyen gyakran változik.²³⁹ Ezek közül mutatom be azokat a releváns elméleteket, amelyeket leginkább alkalmazhatónak találtam a vizsgálatra, vagy azokat, amelyek a modern alkotmánytörténetben való gyakorlati megvalósulásuk alapján tanulsággul szolgálhatnak a magyar alkotmányos események vizsgálatakor.²⁴⁰

5.1. Átmeneti alkotmányok

Az átmeneti alkotmányok kivételt képeznek az általános tétel alól, amely szerint egy alkotmány hosszú távra szól. Az alkotmány időtállóságának kérdése megszokott módon abból a szempontból merül fel, hogy minél hosszabb távon képes hatályban maradni, az annál előnyösebb lehet az adott ország jogi, társadalmi, gazdasági berendezkedésének szempontjából, vagy ha nem lehet megváltoztatni, megnehezíti a fejlődés alkotmányi szinten való megjelenését.

Ezt a problémát közelíti meg friss szemmel Varol, aki az átmeneti alkotmányok előnyeit emeli ki.²⁴¹ Ezek előtt érdemes megnézni, hogy a szerző szerint mi az átmeneti alkotmány: olyan alkotmány vagy alkotmányos rendelkezés, amely „*meghatározza saját hatályosságának időtartamát, és annak leteltével hatályát veszti, kivéve, ha rendes alkotmánymódosítási eljárás keretében újra el nem fogadják*”.²⁴² Tehát már maga a dokumentum vagy annak egy része tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy átmeneti jellegű. Legismertebb példája ennek a jelenségnek talán a Németországi Szövetségi Köztársaság 1949-es alaptörvénye, amely saját átmenetiségét a 146. cikkben határozta meg:

*„A jelen alaptörvény, mely a német egység és szabadság megteremtését követően az egész német népre nézve érvényes lesz, hatályát veszti azon a napon, amelyen a német nép szabad elhatározásával elfogadott alkotmány hatályba lép.”*²⁴³

Emellett más példa is hozható,²⁴⁴ akár a magyar 1949. XX. törvény 1989-es módosításával hatályba lépett új preambuluma, mely szerint:

²³⁹ Átfogó elemzés: ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009. például p. 65-92.

²⁴⁰ A kapcsolódó magyar elméletek (alkotmány megváltoztathatósága) stabilitási szempontú vizsgálata már szétfeszítené e munka kereteit, csak az alkotmányozás-alkotmánymódosítás viszonyával kapcsolatos magyar véleményeket mutatom be a 4. fejezetben.

²⁴¹ VAROL 2014. p. 414.

²⁴² VAROL 2014. p. 412.

²⁴³ Németországi Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 146. cikk.

²⁴⁴ Például Portugália és Lengyelország alkotmánya.

„A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”²⁴⁵

A magyar alkotmány preambuluma utalt arra a körülményre, mely szerint a kialakult helyzetben elfogadtak egy rövid távra szóló, kompromisszumos megoldást, melyet később majd egy új alkotmány követ, és kidolgozásához így megteremtették a kellő időt, elkerülték a helyzet radikalizálódását. Az, hogy a kellő idő 20 év volt a rendszerváltozás során az alkotmánymódosítást előkészítők elképzelése szerint, igencsak kérdéses, azonban a szándék az alkotmány módosítására többször is megjelent 1990-2010 között.²⁴⁶ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alkalmassá tette az 1949. XX. törvényt arra, hogy egy jogállam alkotmánya legyen.²⁴⁷ Számos módosítása is segítette a tovább élését,²⁴⁸ de érződött a szövegen és az egész szerkezeten, hogy nem demokratikus egyeztetés eredményeként jött létre, nincs meg a szükséges koherencia, s bár az Alkotmánybíróság igyekezett azt megteremteni, magában a szövegben felfedezhető hiányosságokat nem tudták pótolni. A magyar „stabilitási helyzetnek” itt csak az átmeneti alkotmány szempontjából releváns részkérdéseit vizsgálom.

Ezért említem röviden az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, melyek közül azért semmisített meg az Alkotmánybíróság többet is,²⁴⁹ mivel nem feleltek meg ennek a kritériumnak.²⁵⁰ Az ÁR más hiányosságait is feltárta az Alkotmánybíróság,²⁵¹ jelen szempontból az átmenetiség majdnem alkotmányos szinten („a közjogi senkiföldjén”)²⁵² jelent meg. Az ÁR-t kifejezetten az átmeneti időszakhoz kapcsolódó, valóban átmeneti kérdések rendezésére szánták, azonban többszöri módosítás eredményeként „kis alaptörvényé” vált, nem átmeneti alkotmányos kérdéseket is szabályozva,²⁵³ ezzel nem alkotmányos szinten létrehozva az átmeneti alkotmányt, ennek hatására semmisítette meg az Alkotmánybíróság

²⁴⁵ 1989. évi XXXI törvény az Alkotmány módosításáról

²⁴⁶ Lásd például: BRAGYOVA 1995. p. 17-25.; KUKORELLI 1995. p. 50-57. Összefoglaló a próbálkozásokról: Antal 2013b. p. 3-6. Petrétai József igazságügyi miniszterként készített alkotmány-tervezetének nyilvánossága körüli vitákat lásd például: <http://nol.hu/archivum/archiv-431485-240727>

²⁴⁷ Sólyom 2001. p. 223-227.

²⁴⁸ Összesen 26 alkotmánymódosítás történt 1989-2009 között KUKORELLI 2009. p. 5.

²⁴⁹ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [136] „Az Alkotmánybíróság ebből következően az Ár-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét (preambulumát), 1-4. cikkét, 11. cikk (3) és (4) bekezdését, 12., 13., 18., 21., 22. cikkeit, 23. cikk (1) és (3)-(5) bekezdéseit, 27. cikkét, 28. cikk (3) bekezdését, 29. cikkét, 31. cikk (2) bekezdését valamint 32. cikkét megsemmisítette.”

²⁵⁰ Részletesen lásd: SZAKÁLY 2014. p. 369-370.

²⁵¹ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat „[51] Az Ár. a benne foglalt szabályozás átmenetisége ellenére a hatályba lépését követően több alkalommal is módosításra került. (...) Az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, az Alaptörvény mellett létrejött egy „kis Alaptörvény”. Az Ár-ba az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, attól idegen elemek is bekerültek. Az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált: az Alaptörvény módosítása helyett, amelyre az Alaptörvény S) cikk alapján és a beépülési parancs teljesítésével kerülhetne sor, elegendővé vált az Ár. módosítása, ezen keresztül bármikor és bármilyen szabályozási tárgykörbe tartozó szabályozás az Alaptörvény “részévé” válhat, inkorporáció nélkül. Az Alkotmánybíróság az ilyen “Alaptörvényt helyettesítő”, az Alaptörvény egységét és szerkezetét megbontó, annak szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő, az Alkotmánybíróság hatáskörét “elvonó törvény” formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik.”

²⁵² 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [73]

²⁵³ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [51]

a nem átmeneti részeket. Majd a negyedik Alaptörvény-módosítás megszüntette ezt az unikális rendszert, amikor inkorporálta az ÁR meghatározott rendelkezéseit. Az átmenetiség ilyen speciális módon, az alkotmány szövegén kívül jelent meg a magyar rendszerben.

Az a célja az átmeneti rendelkezéseknek *Varol* szerint, hogy biztosítsák az átmenetet addig, míg a zavaros, esetleg forradalmi időszak után az alkotmányos rendelkezések kidolgozására megfelelő idő és figyelem jut. Ennek eléréséhez szükség van bizonyos minimumokra, amelyeket az átmenetiségük tesz könnyebben elfogadhatóvá minden érintett számára.

Varol álláspontja szerint az átmeneti alkotmány fő előnyei a következők:

- ♦ támogatja/elősegíti az inkrementalizmust²⁵⁴ és a kísérletezést,
- ♦ csökkenti a kognitív elfogultságot, amikor azok előre meghatározzák az alkotmányos mintakövetést,
- ♦ elősegíti a konszenzus kialakítását, amikor a döntés „ára” magas,
- ♦ lazít a „holtkéz”-problémán az alkotmányozók átmeneti kontrolljának enyhítésével.²⁵⁵

Varol tehát belátja, hogy az átmeneti alkotmány nem nyújt megoldást minden esetre, és a pozitívumokat felvázolva mutatja be előnyeit más utakkal szemben. Nem titkolja, hogy az átmeneti alkotmány vagy alkotmányos rendelkezés sem tökéletes megoldás, de minden negatívumra, amit felvet, rögtön válaszol is, néha kissé talán önmagát ismételve. Nem lehet elvetni elméletét abból a szempontból, hogy valóban kompromisszumos megoldást nyújthat egy átmeneti alkotmány vagy alkotmányos rendelkezés abban az esetben, ha az „alkotmányos szenvedélyek”²⁵⁶ túlságosan áthatják az adott ország társadalmát az alkotmányozás idején, és nem biztosított a stabilitáshoz vezető alkotmány elkészítéséhez szükséges idő vagy konszenzus. Hasonló szerepe lehet egy átmeneti alkotmánynak vagy alkotmányos rendelkezésnek abban az esetben, ha átmeneti társadalmi probléma kezelése szükséges. Erre példa az USA alkotmányának hatályba lépésekor elfogadott azon rendelkezés, mely szerint 1808-ig nem lehet döntést hozni a rabszolgaság eltörléséről.²⁵⁷ Ha ebben a kérdésben az alkotmány elfogadásakor végleges döntést kellett volna hozni, könnyen lehet, hogy nem jött volna létre az USA. A halasztással sikerült kompromisszumot elfogadni, és 20 évvel elodázták a döntést. Ez az eset mutatja meg azt a veszélyt is, amely szerint a halasztás ahhoz is vezethet, hogy az adott társadalmi probléma tovább eszkalálódik, és még komolyabb következményekhez vezet; elég csak az amerikai polgárháborúra gondolni, amelynek egyik alapkonfliktusa pont ebben a kérdésben gyökerezett.²⁵⁸

Az átmenetiség előny is lehet, amennyiben azzal segít a viták csillapításában, hogy a legérzékenyebb kérdések hosszú távú rendezését elhalasztja, amíg lehetőség nyílik például a közvélemény tájékoztatására vagy alapos kutatások elvégzésére. Emellett például, ha egy országban nincs kultúrája a demokratikus pluralizmusnak, mivel addig diktatórikus rendszer volt, nem tud az egész rendszer rögtön stabil demokráciaként működni, elképzelhető, hogy szükség lesz olyan intézmények átmeneti működésére, amelyek sürgősen szükségesek, ha megszilárdult a demokratikus rendszer.²⁵⁹

²⁵⁴ VAROL 2014. p. 421-427.

²⁵⁵ VAROL 2014. p. 414.

²⁵⁶ VAROL 2014. p. 440.

²⁵⁷ VAROL 2014. p. 444-448.

²⁵⁸ VAROL 2014. p. 447.

²⁵⁹ VAROL 2014. p. 433.

Ez történt például Portugáliában, ahol az 1976-os alkotmány a korábbi állami be rendezkedésre tekintettel biztosította a hadsereg számára a politikai döntésekben való részvételt, ám 6 évre megtiltotta az alkotmány módosítását. Miután eltelt ez az időszak, alkotmánymódosítással létrejött a hadsereg demokratikus civil kontrollja, a demokrácia azóta is fejlődik.²⁶⁰ Indiában ezzel szemben az átmenetinek szánt rendelkezés, amely szerint extrajudiciális büntetés lehetséges,²⁶¹ sokkal tovább hatályban maradt, mint ahogy az kívánatos lett volna.²⁶² Ha átmeneti alkotmányos rendelkezésként épült volna be az alkotmányba, akkor könnyebb lett volna hatásai alól mentesülni.

Tehát az átmeneti alkotmány törekeny megoldás az alkotmány stabilitásának biztosítására, de kiélezett politikai, társadalmi helyzetben a legkényesebb kérdések tekintetében hasznos lehet annak alkalmazása, ugyanis lehetővé teszi, hogy a társadalmat megosztó kérdésben a halasztás mellett döntve az alkotmány egésze elfogadásának ügyében egyet érthessenek.

Előnyös lett volna átmeneti alkotmányos rendelkezés használata a 2010-es kenyai alkotmány elfogadása során is, ahol az abortusz kérdése váltotta ki a legnagyobb vitákat. Az alkotmányba került szöveg szerint „Az abortusz nem engedélyezett, kivéve, ha képzett egészségügyi szakember véleménye szerint sürgősségi kezelésre van szükség, vagy az anya élete, egészsége kerül veszélybe, vagy bármely más írott jogszabály ezt lehetővé teszi.”²⁶³ Az átmeneti alkotmányos rendelkezés használata helyett tehát azt a módszert választotta az alkotmányozó, hogy a részleges szabályozás mellett nyitva hagyta az egyéb jogszabályi úton történő döntés lehetőségét. Ez a félmegoldás azonban olyan heves ellenérzéseket váltott ki a kenyai polgárok azon részében, akik az abortuszt semmilyen formában nem tartják elfogadhatónak, hogy maga az alkotmány elfogadása is veszélybe került.²⁶⁴ Ha az alkotmány hallgatott volna a kérdésről, vagy konkrétan későbbre halasztja a döntést, esetleg meghatározza kötelező felülvizsgálatának időpontját, minden bizonnyal kisebb társadalmi ellenérzés alakult volna ki a polgárokban, akik döntöttek az alkotmány szövegéről, mivel népszavazás volt a kérdésről.²⁶⁵

Ez az ügy mutatja, hogy milyen kevés kell ahhoz egy kiélezett helyzetben – ami a forradalmi alkotmányozás sajátjának tekinthető –, hogy akár a teljes alkotmányozás meghiúsuljon annak következtében, hogy egy kérdésben nem sikerült megegyezésre jutni az ellentétes oldalon állóknak, mivel ez olyan súlyúnak bizonyul, hogy veszélybe kerül az egész alkotmányozás.

Egy alkotmánymódosítás is vezethet ilyen következményekhez, például 2012-ben a gyermekvédelemhez kapcsolódó alkotmánymódosítás nagy vitákat váltott ki Írországban, mivel sokáig nem tudtak megegyezni a képviselők a rendelkezések pontos megfogalmazása ügyében.²⁶⁶

Venezuelában éppen az alkotmányozó nemzetgyűlés felállítására eredményezett polgárháborús helyzetet, mivel az elnök ellenzéke került többségbe a parlamentben, a törvényhozás kikerülésével igyekszik hatalmát tovább szilárdítani, ezért alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat írt ki 2017. július 30. napjára, a parlamenti ellenzék pedig erre reagálva

²⁶⁰ VAROL 2012. p. 333-339.

²⁶¹ India Alkotmánya 22. cikk

²⁶² VAROL 2014. p. 430.

²⁶³ Kenyai Alkotmány 2. rész, Jogok és alkotmányos szabadságok, 26. cikk 4.

²⁶⁴ DIXON-GINSBURG 2012. p. 659.

²⁶⁵ GETTLEMAN 2010.

²⁶⁶ O'MAHONY 2012.

népszavazást hirdetett a kérdésről 2017. július 16. napjára.²⁶⁷ Az ország egyre inkább polgárháborús helyzetbe süllyed.²⁶⁸

Ennek elkerüléséhez nyújthat segítséget az átmeneti alkotmányos rendelkezés, azonban nem minden esetben tekinthető *jolly jokernek* ez az eszköz, ugyanis nincs arra garancia, hogy az alkotmányozáskor félretett kérdések feletti viták nem fognak még inkább felerősödni, és ezáltal még súlyosabb következményekre vezetni.²⁶⁹ Az ÁR esetében is, ha nem tettek volna bele annyi alkotmányos rendelkezést, működhetett volna, azonban pont a nem átmeneti rendelkezések miatt került a viták és a vizsgálatok keresztútjába.

Álláspontom szerint hasznos lehet az átmeneti alkotmányos rendelkezés, ha az adott országban valóban forradalmi a hangulat vagy egy kardinális kérdésben megosztott a közvélemény. „Rendes” körülmények között inkább hátráltathatja a fejlődést. Főleg, ha a hatályon kívül helyezés időpontjának bekövetkeztekor sincs meg a szükséges egyetértés az új alkotmány elfogadásához. Nagyobb sikerre vezethet egy lassabb alkotmányozási folyamat, amelynek eredményeként klasszikus alkotmányt fogadnak el, úgymond „szavatossági idő” nélkül.

5.2. Alkotmányos kíméletlenség

Az alkotmány stabilitása fontos szempont a politikát irányító csoportok számára, ugyanis saját helyzetüket is az határozza meg, hogy az alkotmány milyen keretek között állapítja meg a hatalomgyakorlás módját. A kialakult *status quo*-t megváltoztatni kockázatos lépés lehet mind a hatalmon levők, mind az ellenzékiek számára. Ha egy alkotmányt az adott szituációban csak úgy lehet parlamenti keretek között megváltoztatni, hogy a két oldal összefog, az általában igencsak megnehezíti a módosítási eljárást, ld. Belgium esetében például a szöveg megváltoztatásán kívül más módszer is rendelkezésre állhat: az addigi játékszabályok másként való értelmezése, kitégítése oly módon, mely megváltoztathatja a közhatalmi szervek mozgásterét, de magát a rendszert nem rombolja le. (Ehhez azonban – jó esetben – a parlamenti politikán és jogalkotáson kívül álló, vagy ún. alkotmányos politikát folytató olyan hatalmi ágak és aktorok aktivitása szükséges, amelyek az alkotmány elfogadásában *per se* nem vesznek részt, hanem annak kereteit képesek tágítani, saját tevékenységükön, például értelmezésen keresztül. Egy amerikai megközelítésben azonban a játéktér ennél szélesebb, és nem csak a parlamenti politikán felül álló szereplők tevékenysége értékelhető alkotmányos kíméletlenségként.) Ezt a megközelítést nevezte el alkotmányos kíméletlenségnek (*constitutional hardball*)²⁷⁰ Mark Tushnet, amely tulajdonképpen nem jelent mást, mint „ahogy az alkotmányjogot megkülönböztetett jelentőséggel bíró alkotmányos átalakulási időszakokban alkalmazzák”.²⁷¹ Ez nem azt jelenti, hogy csak ily módon lehet a szereplőknek viselkedni alkotmányos átalakulás idején, hiszen ez a fajta attitűd olyan magatartásra utal, mely a határokon belül marad, azonban oly módon alkalmazza a szabályokat, amelyre szokásjogi alapon addig még nem volt példa. Erre a legkiválóbb

²⁶⁷ http://index.hu/kulfold/2017/07/06/kilenc_oran_at_tartottak_blokad_alatt_a_venezuelai_parlamentet/

²⁶⁸ DRAVECZKI-ÚRY 2017.; BOOTHROYD-ROJAS 2017.

²⁶⁹ DIXON–GINSBURG 2012. p. 668.

²⁷⁰ Ezt a kifejezést és más vonatkozó meghatározások elnevezését is a baseball szabályaitól kölcsönözte Tushnet, melyek szó szerinti alkalmazásától eltekintek a magyar szókincsbe való be nem ágyazódásuk miatt, és inkább a tartalmi fordítás szerinti elnevezést alkalmazok.

²⁷¹ TUSHNET 2004a. p. 532.

példa talán a *New Deal*-hez kapcsolódó események azon része, mikor *Roosevelt* elnök úgy vette rá a Legfelső Bíróságot, hogy elfogadja a változásokat, és döntéseivel ne hátráltassa a gazdasági programja végrehajtását, hogy bejelentette, felemeli a bírák létszámát. Erre volt lehetősége, az alkotmány nem zárta ki a bírák létszámának növelését, azonban az alkotmány hallgatólagos közmegegyezés szerinti értelmezésének megfelelően erre nem volt lehetőség és mód politikai célok megvalósítás érdekében, valamint *Roosevelt* álláspontja szerint alkotmányos változás zajlott.²⁷²

Ez sikeres példa volt, de mi is az oka az alkotmányos kíméletlenség alkalmazásának? Általában az, hogy az átalakulás során a politikai szereplők igyekeznek pozíciójukat bebiztosítani, az eddig hatalmon levő csoport korábban elért „eredményeit” kívánja megőrizni, míg az ellenzék saját jövőendő helyzetváltozásában bízva játszik. Tehát a tétek magasak, mivel a cél a kontroll kiterjesztése.²⁷³

Tushnet szerint az alkotmányos kíméletlenség másik példájának tekinthető a *Marbury v. Madison* eset is, ugyanis magán viseli annak jellemzőit: addig nem volt példa a Legfelső Bíróság olyan döntésére, amely alkotmánnyal ellentétesnek minősített volna egy törvényt, de az alkotmány nem zárta ki a lehetőséget. Az addig szokásjogon alapuló közmegegyezés az alkotmány értelmezésének vonatkozásában ezt nem tette lehetővé; valamint alkotmányos átalakulás volt folyamatban, s ennek egyik eleme volt a döntés.²⁷⁴

A fenti példákban is látszik, hogy az alkotmányos kíméletlenség alkalmazása nem kockázatmentes. Ha egy uralkodó csoport az alkotmányos kíméletlenség alkalmazásával kibővíti saját hatalmát, mindig számíthatnia kell arra, hogy előbb-utóbb kikerül az irányításból, és az általa megerősített pozíció másnak az előnyére válik. Ez hosszútávon ható kockázat, amely inkább olyan időszakban fejt ki hatását, amikor az eredeti játékosok már befejezték politikai pályájukat – például a *New Deal* rendszer az 1930-as évek közepétől az 1970-es évek közepéig érvényesült.²⁷⁵

Az alkotmányos kíméletlenség amerikai példájával találkozhatunk Magyarországon, ha az Alaptörvény negyedik módosítását vizsgáljuk. A negyedik módosítás az Alkotmánybíróság 45/2012 (XII. 29.) határozatára válaszul született, és rendelkezéseinek hatására olyan események következtek be, amelyekre 2010 előtt még nem volt példa a magyar alkotmányos gyakorlatban: az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezések bekerültek az Alaptörvény szövegébe, tehát megváltoztak a játékszabályok.²⁷⁶ Ennek utóhatásai között említhető az ötödik alaptörvény-módosítás, valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésének előtérbe kerülése a magyar alkotmányjog-tudomány szemében, azonban a kérdés részletes vizsgálata külön fejezet tárgya. Ez a magyar típusú alkotmányos kíméletlenség átrendezte az addigi gyakorlatot, amely szerint az Alkotmánybíróság döntéseit tiszteletben tartja az alkotmányozó, és elfogadja azok *erga omnes* hatályát. Bár a kérdés többé-kevésbe rendeződött az ötödik alaptörvény-módosítás hatására, maga a tény, hogy az alkotmányozó az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezéseket²⁷⁷ emelt alkotmányos szintre, ezzel lehetőséget kínálva az alkotmányellenes alkotmánymódosítások diskurzusba emelésére, esetleges alkalmazására, nagy érdeklődést váltott ki az alkotmányjogászok körében. Azonban ezt a lehetőséget

²⁷² TUSHNET 2004a. p. 544-545.

²⁷³ TUSHNET 2004a. p. 533.

²⁷⁴ TUSHNET 2004a. p. 538-544.

²⁷⁵ TUSHNET 2004a. p. 552.

²⁷⁶ A folyamatról részletesen lásd: SZAKÁLY 2014. p. 363-378.

²⁷⁷ Melyek jogforrástani megítélése is külön kérdés, lásd 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

gyorsan kizárta a játékból az Alaptörvény,²⁷⁸ amellyel az alkotmányozó átalakította az addig kialakult (szokás)jogi rendszert.

Az alkotmányos stabilitást akkor erősítheti az alkotmányos kíméletlenség, hogyha magán az alkotmányos kereten nem változtat, de azon belül hoz újat, ami megváltoztatja az addigi képet, melynek köszönhetően valószínűleg tovább lesz hatályos az alkotmány, hiszen annak szövetszerű módosítása nélkül sikerült valamely kérdést újrafogalmazni. Másik oldalról komoly veszélyekkel jár, hiszen ha olyan szinten borítja fel a kialakult hatalmi rendszert, melynek hatására megbillen a jogállami egyensúly, és az egyik hatalmi szereplő túlhatalma jön létre, annak következményei károsak az egész alkotmányos rendszerre nézve, veszélybe kerülhet a demokrácia.

Az alkotmányos kíméletlenség megfelelően alkalmazva tehát hasznos eszköze lehet az alkotmány stabilitása erősítésének, azonban kockázatos eszköz is, mivel használata könnyen átbillentheti a mérleget az alkotmány olyan értelmezése felé, amely akár a korábban meghatározott jogállami kereteken túl mutat.

5.3. Alkotmányos kötöttség

Ha abból a szempontból vizsgáljuk egy adott alkotmány stabilitását az ismert formailag merev és rugalmas elhatárolás mentén, hogy milyen nehéz azt megváltoztatni, akkor érdemes az egyes országok alkotmánymódosításra és új alkotmány elfogadására vonatkozó szabályait tanulmányozni (lásd 6. fejezet az EU tagállamok alkotmányai vonatkozásában). Azonban a gyakorlati vizsgálat mellett érdemes arra a szempontra is tekintettel lenni, hogy miért célszerű az alkotmány módosítását vagy új alkotmány elfogadását nehezíteni, ezáltal az alkotmányt stabilabbá tenni.

Ennek az önkorlátozásnak az okát kereste *Jon Elster*, aki az alkotmányozót Odüsszeuszhoz hasonlítja, aki magát az árbochoz kötöztette, hogy a szirének énekének ellenálljon. Társai fülüket viasszal tömték be, hogy ne hallják a dalt, így nem engedték el Odüsszeuszt, az hiába kérte.²⁷⁹ *Elster* ehhez hasonlítja az alkotmányozót, aki saját magának állít korlátokat az alkotmányozás során a jövőre nézve, hogy miképpen tudja módosítani az alkotmányt vagy új alkotmányt elfogadni. Ezzel az alkotmányozó saját, esetlegesen nem megfelelő döntéseit igyekszik megakadályozni.²⁸⁰ Ezt a fogalmat a továbbiakban alkotmányos kötöttség néven fogom említeni. Ahogy azt *Friedrich A. Hayek* megfogalmazza: érdemes korlátokat állítani a többséggel szemben arra az esetre, ha később elveszítjük a józanságot.²⁸¹ Az alkotmányozóra ezt úgy vonatkoztathatjuk, ha az alkotmányozás forradalmi típusára gondolunk, amikor valamely rendkívüli esemény hatására „támad fel az alkotmányozó kedv”, és gyorsan kell elkészülnie az új alkotmányos dokumentumnak. Ebben az esetben veszélybe kerülhet a józanság, hiszen pont ilyenkor támadnak fel a viták, forradalmi helyzetek alakul(hat)nak ki. Háború, gazdasági összeomlás is lehet a kiváltó ok, tehát a valóságban olyan helyzetekben fogadnak el gyakran alkotmányokat, amelyeket *Elster* szerint leginkább el kellene kerülni, mert azokban hiányzik a józanság.²⁸²

²⁷⁸ Az Alaptörvény negyedik módosításával, részletesen lásd GÁVA 2014. p. 34-43.

²⁷⁹ HOMÉROSZ 1993. 12. ének

²⁸⁰ ELSTER 2000. p. 94.

²⁸¹ HAYEK 2011. p. 268.

²⁸² ELSTER 2000. p. 159.

Azonban a józan pillanatokban is akadhatnak olyan kérdések, melyek hosszú vitákat váltottak ki eddig is az adott rendszerben, és az alkotmánynak kellene megfelelően kezelnie azokat, ám az nem jár sikerrel. Tipikusan ilyen ún. „állandó szenvedélyeknek” tekinthetőek a kisebbségi, nemzetiségi, vallási kérdések. Ezek a területek alapesetben is érzékenyek, az alkotmányba foglalásuk pedig különösen felkorbácsolhatja a szenvedélyeket.²⁸³

„A probléma nemcsak az, hogy időt kell adni a szenvedélyek lecsillapodására – bár esetenként ez is fontos lehet –, hanem az, hogy figyelembe vegyük az emberek általános alkalmatlanságát arra, hogy világosan megértsék egy bizonyos lépés minden lehetséges következményét, valamint hajlamukat arra, hogy az elvek általánosításától függjenek azért, hogy sikerüljön egyéni döntéseket a közös döntésekbe beilleszteni.”²⁸⁴

Tipikusan akkor merül fel ún. alkotmányos pillanat,²⁸⁵ amikor az állampolgárok igénye az alkotmány elfogadására/módosítására olyan szinten eszkalálódik, hogy komoly társadalmi elvárásként jelenik meg a változás szükségessége, nyomás alá kerül az alkotmányozó. Ebben a helyzetben különösen nehéz a józan ész általános követelményeire hivatkozni, hiszen ezek a „szenvedélyek” teszik lehetővé az alkotmányozás/alkotmánymódosítás megvalósításához szükséges többséget az alkotmányozó oldaláról, és az elengedhetetlen figyelmet a társadalom részéről.

Ahogy azt Finn idézi John Potter Stockton egy 1871-es beszédéből: *„Az alkotmányok láncok, melyekkel az emberek megkötözik magukat józan pillanataikban azért, hogy ne haljanak meg önkezüktől egy örült pillanatban.”*²⁸⁶ Ilyen eszköz lehet a különböző, az alkotmány szövegének korlátozására vonatkozó szabályok mellett intézmény(ek) létrehozása alkotmányos szinten, mely(ek) korlátozzák a törvényhozó hatalom lépéseit. Elster szerint erre igazán szép példa a magyar Alkotmánybíróság létrehozatala 1990-ben, ugyanis a testület képes volt korlátozni a törvényhozó hatalom esetleges túlterjeszkedéseit.²⁸⁷ Ez a helyzet azóta változáson ment keresztül, hiszen az Alkotmánybíróság szerepének megváltozása mellett az ország alkotmányos berendezkedésének egészen eltolódás fedezhető fel az 1989-es állapotokhoz képest. A rendszerváltozást követően az alapjaiban megváltoztatott alkotmány nem volt képes minden jogállami kihívásnak megfelelni, ez indikálta az Alkotmánybíróság aktívabb fellépést, amit a testület meg is tett.²⁸⁸ Azonban a későbbiekben a testület csökkentett korábbi aktivizmusán, és a demokrácia megszilárdulásával párhuzamosan visszább lépett a jelentős konfliktusok bizonyos kérdéseinek megítélésében. A 2010-et követő események sorában több jelentős kérdésben is állást foglalt a testület,²⁸⁹ viszont az alkotmányozó részéről jelentkező alkotmányos kíméletlenség hatására csökkentette aktivizmusát a testület, és a hangsúly az egyéni jogvédelemre került az államszervezeti kérdések vizsgálata helyett.²⁹⁰

²⁸³ ELSTER 2000. p. 157.

²⁸⁴ HAYEK 2011. p. 268.

²⁸⁵ A fogalom részletes bemutatása a fejezet későbbi részében következik.

²⁸⁶ FINN 1991. p. 5.

²⁸⁷ ELSTER 2000. p. 89.

²⁸⁸ SÓLYOM 2001. p. 115-119.

²⁸⁹ Például bírák nyugdíjkorhatára, hajléktalanokkal kapcsolatos kérdések, valamint maga az Átmeneti Rendelkezők és az Alaptörvény negyedik módosítása

²⁹⁰ Ezt az utat jelölte ki az alkotmányjogi panasz kiterjesztése és az *Actio popularis* korlátozása is.

Kérdés, mennyire alkalmas az adott testület arra, hogy valóban visszaszorítsa az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalmat. Bizonyos szituációkban alkalmas lehet például az igazságszolgáltatás erre a feladatra, mint például az USA Legfelső Bírósága a *Marbury v. Madison* ügyben megteremtette saját hatáskörét arra, hogy megvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, ezzel ellenőrzés alá vonva a törvényhozó hatalmat.²⁹¹ Ezzel szemben más helyzetekben nincs meg a megfelelő súlya az adott szervezetnek ahhoz, hogy hatással legyen az események alakulására, mint ahogy a következő példákban is látható. Több afrikai ország Legfelső Bírósága is kimondta alkotmánymódosítás vizsgálatá során, hogy az alkotmányozó/alkotmánymódosító bármilyen rendelkezést beemelhet az alkotmányba, azokat nem lehet megvizsgálni abból a szempontból, hogy alkotmányosak-e.²⁹² Tehát nyíltan kimondták, hogy bármit be lehet emelni az alkotmányba, nincs korlát. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése²⁹³ már más témához vezet, azonban itt az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalommal szemben korlátok meghúzásának szempontjából emeltem ki a problémát.

Az alkotmányos kötöttség fontos kérdése, hogyha a szuverént tekintjük az alkotmányozónak, mennyire képes/hajlandó egy omnipotens szervezet korlátozni magát, visszatérve a homéroszi hasonlathoz, mivel kötik ki az árbochoz. *Elster* álláspontja szerint a kérdésre a válasz az ígérek kötéreje. Úgy véli, hogy a szuverén által tett ígérek megszeghetőek a szuverén által, mivel nincs, ami korlátozza –ha a klasszikus hobbes-i gondolat mentén haladunk–. Azonban a mindennapok realitása ezt nem teszi lehetővé, hiszen a nyilvánosság előtt tett ígéret megszegése azzal a következménnyel járhat, a szuverén elveszíti hatalmát, tehát ha egy kijelentést nyilvánosság előtt megtett a szuverén, többé azt nem tudja visszavonni, az tovább halad a kijelölt úton.²⁹⁴

Elster az alkotmányos stabilitás jelentőségét abban is felfedezni véli, hogy jobb egy gyenge alkotmány, mint az alkotmány hiánya. Ha egy alkotmány nem működik megfelelően, de stabil, az még mindig előnyösebb véleménye szerint, mint az alkotmány hiánya, amely törekennyé teheti az egész rendszert.²⁹⁵

Egy alkotmány pusztá léte sem mindig garancia annak betartására, ha nincs meg mögötte a megfelelő kényszerítő erő. Akkor csupán papírra vetett gondolatok maradnak az alkotmányos rendelkezések, elég csak azokra a diktatúrákra gondolnunk, melyek rendelkeznek alkotmánnyal, hiszen az alkotmány létezése és az alkotmányosság nem szinonim kifejezések.²⁹⁶ Lehetnek magas szintű kinyilatkoztatások az alkotmányban, ha a valóság ettől teljesen eltérő képet mutat. Például Szíria alkotmányának 19. cikkében a következő olvasható: *”Az Arab Szír Köztársaság társadalma a szolidaritás, a szimbiózis és a szociális igazságosság, szabadság, egyenlőség, valamint minden egyén emberi méltósága fejlesztésének elvi alapjain nyugszik.”*²⁹⁷ Érezhető az ellentmondás a jelenlegi háborús helyzet és az alkotmány szövegébe foglalt fennkölt nyilatkozat között. Számos példát lehet találni hasonló típusú rendelkezésekre, amelyek szemben állnak a valós helyzettel.²⁹⁸

²⁹¹ *Marbury v. Madison* 5 U.S. 137 (1803)

²⁹² ROZNAI 2013. p. 708-711.

²⁹³ A teljesség igénye nélkül: BARAK 2002. p. 321-341.; ALBERT 2009. p. 5-47.; ROZNAI 2013. p. 657-719.

²⁹⁴ ELSTER 2000. p. 148.

²⁹⁵ Kivéve, ha van történeti alkotmánya az országnak, amely biztosítja a szükséges stabilitást az állam működéséhez.

²⁹⁶ SAMU 1997. p. 130.

²⁹⁷ Szíria Alkotmánya

²⁹⁸ Számos fejlődő ország fogalmaz meg alkotmányában fennkölt célokat, melyek gyakorlati megvalósítása általában problematikus.

A mérleg másik serpenyőjében vannak azok a helyzetek, amikor az segít az alkotmányos fejlődésnek, ha bizonyos rendelkezéseket, amelyeket nem lehet/tudnak megváltoztatni, félretesznek, vagy teljesen más értelmet adnak az eredeti szövegnek. Erre például szolgálhat az USA alkotmánya, ugyanis például a *privacyre* vonatkozó rendelkezések szó szerint nem találhatók a szövegben, azonban több alkotmánykiegészítés bizonyos részeinek együttes értelmezésével a Legfelső Bíróság kiolvastotta a magánszférához való jogot a szövegből (például V. és XIV. alkotmánykiegészítés).²⁹⁹

A bírói értelmezés segítségével lehet stabil az alkotmány, ha nehezen módosítható, bár ez sem mindig vezet eredményre. Nemcsak az alkotmány félretétele, hanem annak nem megfelelő értelmezése is vezethet a stabilitás megingásához. Ahogy arra *Jackson* bíró felhívta a figyelmet a *Terminiello v. City of Chicago* döntéshez fűzött különvéleményében: „*Fennáll a veszélye annak, ha a Bíróság nem társít egy kis gyakorlatias bölcsességet a doktrinális logika mellé, akkor az alkotmányos alapjogi katalógust öngyilkos paktummá változtatja.*”³⁰⁰ Tehát a bíróságnak saját, jól felfogott érdekében figyelnie kell arra, hogy az alkotmány értelmezése a józanság határain belül maradjon (vissza is kanyarodva ezzel megint Homéroszhoz): szükséges, hogy Odüsszeusz az árbochoz legyen kötözve arra az esetre, ha pillanatnyi örület venne rajta erőt. Ezt a szerepet látja el az európai országok nagy részében az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányosság öröként odafigyeljen arra, ne adódjon probléma a józanság hiánya miatt.³⁰¹

Az előbb említett amerikai példában foglalt „alkotmányos öngyilkosság” megelőzésére bevezetett intézkedések nem biztos, hogy kielégítő eredményre vezetnek, ugyanis akár komolyabb problémák kiváltói is lehetnek, mint amelyek elkerülésére elfogadásra kerültek, mivel maga az alkotmány is folyamatos hatásoknak van kitéve, hiszen folyton változnak egy adott rendszert érő külső és belső hatások is.³⁰²

Az alkotmány stabilitása mindezek ellenére olyan szempont, amelynek biztosítása kiemelkedő jelentőségű. Részben egyetértek *Elsterrel*, az alkotmány stabilitásának kiemelkedő jelentősége van az egész közpolitikai rendszer stabilitásának, kiszámíthatóságának szempontjából. Ám nem tudom elfogadni a „gyenge alkotmány is jobb, mint a semmilyen alkotmány” elvét. Ugyanis véleményem szerint jobb, ha nincs alkotmány, és akár az addig szokásra, akár a történeti alkotmányra, akár az egyszerű törvényekre, akár az alkotmánybírósági/legfelső bírósági iránymutatásokra támaszkodva működik az adott rendszer, mintha egy olyan alkotmány rendelkezéseit tartatnák be az állampolgárokkal, amely káros hatásokhoz vezet. Bár az alkotmány irányt mutathat, és egységesítő hatással is rendelkezik, ha azzal a társadalom képes azonosulni, azonban vannak olyan esetek, amikor jobb a társadalom számára, ha először kialakul a közpolitikai rend, majd ezt követi az alkotmányozás.

²⁹⁹ SZABÓ 2010. p. 111-112.

³⁰⁰ *Terminiello v. City of Chicago*

³⁰¹ AZ USA gyakorlatában pedig a '*judicial restraint*', legegyszerűbben a bírák önkorlátozása segít ennek kiűszöbölésében, a fogalom értelmezéséhez lásd: POSNER 1983. p. 10-18.

³⁰² ELSTER 2000. p. 174.

5.4. Dinamikus stabilitás

A stabilitás fontossága mellett azzal is érdemes foglalkozni, hogy ha sikerült azt megvalósítani, hogy egy ország alkotmánya időtálló legyen, akkor milyen mértékben váljon megváltoztathatatlanra úgy, hogy közben biztosítson mozgásteret a kisebb változásokhoz való alkalmazkodáshoz, ezáltal garantálva a minél hosszabb távú alkalmazhatóságot.

Erre a kérdésre igyekszik válasszal szolgálni a dinamikus stabilitás elmélete. *David Gray* azt a kérdést főleg a vallásra vonatkozó rendelkezések alkotmányba foglalásának mikéntjére vonatkoztatja,³⁰³ azonban álláspontom szerint gondolatmenetének elemei felhasználhatók az egész alkotmány stabilitására vonatkozóan is.

Gray szerint akkor stabil egy alkotmányos rendszer, ha bizonyos csoportok szemben állnak egymással, de nem egy konfliktus mentén, hanem számos különböző ok miatt. Úgy véli, minél „erőteljesebb a multiplicitás és a változatosság a szegmentált eltérő kapcsolatokban”,³⁰⁴ annál nagyobb az esélye a stabilitás kialakulásának és fenntartásának. Azok a társadalmak, melyek képesek ezt a dinamizmust fenntartani, jobban tudnak reagálni mind a külső, mind a belső kihívásokra. Ezzel szemben egy olyan társadalomnak, mely egyetlen identitással rendelkezik, könnyen felborulhat a stabilitása, mivel nem elég rugalmas. *Gray* szerint egy ilyen társadalom „ijesztően törékeny, instabil és a szakadék szélén táncol, egy kiváltó eseményre várva, mely elszabadítja az agresszív erőszakot és a káoszt”.³⁰⁵ Ezt a gondolatmenetet tovább folytatva megállapítható, hogy *Gray* szerint az a társadalom, melyet nem a diverzitás jellemez, monolitikus, és így sokkal sérülékenyebb a változásokkal szemben, mint egy „edzettebb” társadalom. Erről eszünkbe juthat Szent István intelme is, mely szerint „(...) az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő”.³⁰⁶ Az embereket megosztja többek között a faj, a vallás, a képzettség szintje, stb. *Gray* leírása alapján a társadalmat Venn-diagrammok összességékként lehet elképzelni, amelynek rendszerében minden ember a különböző irányultságok alapján, egyedileg helyezhető el.³⁰⁷

Ha egyetlen konfliktus felülemelkedik, és eluralkodik a többi felett, az már a homogén társadalom irányába mutat, amely komoly veszélyeket hordozhat magában, elég példának okáért a nemzetiszocialista rezsim kialakulására gondolni, ahol a konfliktusok élére az antiszemizmust helyezték, vagy Ruanda 1994-ben kitört polgárháborújában a hutuk és a tuszik addig békés egymás mellett élése változott át mindent átható származási konfliktussá.³⁰⁸

Találhatunk a magyar alkotmánytörténetben is példát erre a kérdés vizsgálatakor. Amíg a társadalmat többféle konfliktus is uralja egyszerre, kisebb az esélye a radikalizálódásnak. A második világháború kitörése előtt nyilvánvalóvá vált, hogy melyik oldaltól számíthat Magyarország területi igényeinek támogatására, onnantól kezdve a társadalom nagy része abba az irányba indult, ahonnan a trianoni békeszerződés eredményeként elvesztett területek visszaszerzése volt várható, tekintet nélkül minden egyéb következményre, amelynek következtében a revizionista Magyarország a nemzetszocialista Németország szövetségese lett.

A magyar rendszerváltozás során számos érdekkonfliktus alakult ki, a választásokon induló pártok számából arra lehet következtetni, hogy az egymástól teljes mértékben eltérő

³⁰³ GRAY 2009. p. 26-38.

³⁰⁴ GRAY 2009. p. 30.

³⁰⁵ GRAY 2009. p. 30.

³⁰⁶ *Források, legendák, intelmek*. Interpopulart, Szentendre, 1993. Szent István király intelmei Imre herceghez, VI. A vendégek befogadásáról és gyámolításáról <http://mek.oszk.hu/00200/00249/00249.htm>

³⁰⁷ GRAY 2009. p. 32.

³⁰⁸ GRAY 2009. p. 34-35.

érdekek megjelenése elnehezítette volna az alkotmányozást, ami éppen ezért parlamenti kereteken kívül is zajlott le.³⁰⁹ Talán túl sok kis konfliktust lehetne azonosítani ezzel a szemlélettel ahhoz képest, ami „egészséges” egy alkotmányozás során, s éppen ebből kifolyólag is célszerű volt a kompromisszumos átfogó módosítás, mint a sok vita során elhúzódó parlamenti alkotmányozás.

A dinamikus stabilitás elmélete hasznos az elemzés számára abból a szempontból, hogy az alkotmány stabilitását nem magának az alkotmánynak a tartalma alapján vizsgálja, hanem a mögötte álló társadalom milyenségét veszi alapul. Ennek a gyakorlatias hozzáállásnak a jelentőségét abban vélem felfedezni, hogy fontos az alkotmány stabilitása szempontjából az, hogy milyen rendelkezések vonatkoznak annak módosítására, vagy új alkotmány elfogadására (lásd 6. fejezet). Közben nem lehet elfelejtkezni arról, hogy az adott ország társadalmi, gazdasági, politikai helyzete nagyban meghatározza az alkotmány betűjének gyakorlati érvényesülését, és ha olyan változások következnek be egy adott társadalomban, amelyet az alkotmány nem tud megfelelően kezelni, hiába a nehezen megváltoztatható alkotmányos dokumentum, a valóság miatt változni fog maga a közhatalmi rendszer, akár félretelve, akár elsöpörve az adott alkotmányt, a kialakított szabályok alkalmazása nélkül is.

Az érem másik oldalán a visszavont módosítások találhatók. Elég csak arra gondolni, hogy az USA alkotmánytörténetében is találhatók visszavont alkotmánymódosítások. Példának okáért a XVIII. alkotmánymódosítás, az alkoholtilalom ügyének esetében visszavonás történt 1933-ban a XXI. alkotmánymódosítással.³¹⁰

5.5. Alkotmányos pillanat

Bruce Ackerman az 1980-as években kezdte el kidolgozni nagyhatású elméletét, amelynek keretében újraértelmezte az USA alkotmánytörténetét, új szempontból vizsgálva az eseményeket. Kiindulópontja szerint nem szükséges az alkotmány módosításához, hogy az V. cikk szerinti alkotmánymódosítási eljárás menjen végbe, mert az egyéb módon is megvalósulhat, például, ha egy alkotmányos pillanat jön létre. Bemutatja, hogy az USA történetének mely pillanatait tekinti alkotmányosnak.³¹¹ Három sikeres alkotmányos pillanatot talált: az amerikai polgárháború utáni alkotmánykiegészítések elfogadását, a *New Deal* sikerét³¹² és a civiljogi mozgalmak eredményeként létrejött társadalmi változásokat.³¹³

Véleménye szerint az USA egy dualista demokrácia, ahol a „normál politika” és a „különleges jogalkotás” váltja egymást, ahol az utóbbi jóval ritkább.³¹⁴ A „különleges jogalkotás” lehetőségéhez szükséges, hogy magas szintű társadalmi mobilizáció jöjjön létre egy adott kérdés megvitatása során, az kilépjen a megszokott mederből, és olyan szintű érdeklődést váltson ki, amely nagyban meghaladja az átlagos állampolgárok politikai aktivitását.³¹⁵ Továbbá az egyik hatalmi ág képviselőjének is a változás mellé kell állnia.³¹⁶

³⁰⁹ Lásd: SÜLYÖK–TRÓCSÁNYI 2009. p. 87-89.

³¹⁰ [https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_\(1868\)](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_(1868))

³¹¹ ACKERMAN 1993.; ACKERMAN 1998.; ACKERMAN 2014.

³¹² ACKERMAN 1993. p. 44-57.

³¹³ ACKERMAN 1993. p. 35.

³¹⁴ ACKERMAN 1993. p. 31-32.

³¹⁵ ACKERMAN 1993. p. 231-243.

³¹⁶ Például a *New Deal* esetében Roosevelt tett így.

Emellett választásoknak is be kell következnie, mely szintén megerősíti vagy visszaveti a kérdés eldöntését.³¹⁷

Felváolja, hogy milyen lépései vannak ennek a folyamatnak (*signaling, proposing, mobilised popular deliberation, legal codification*). Ha első lépésként kialakult a megfelelően mozgósított támogatói réteg a társadalomban valamely kiemelt politikai szereplő hatására, és ez a kérdés kerül a viták középpontjába (*signaling*); a második lépés: az előterjesztés. A korábbi, a párbeszédben megjelent elvek itt jelennek meg szervezett formában, alkotmányos reform kifejezett céljával (*proposing*). Ezt követően elkezdődnek a mobilizált társadalmi tárgyalások, amelyek során a célokat tesztelik, (*mobilised popular deliberation*) ez eredményezhet erős ellenállást is, ekkor elbukik a folyamat. Ha továbbjut ezen a perióduson is, utolsó lépésben következik a kodifikáció, amelynek során a Legfelső Bíróság beépíti az alkotmányba az elérni kívánt rendelkezést a jogalkotás hatására, megfelelően magyarázva azokat (*legal codification*).³¹⁸ Ez nem mindig jár az alkotmány szövegének tényleges megváltoztatásával – kiegészítésével az USA esetében-. A *New Deal* érvényre jutása során nem volt alkotmányoszöveg-kiegészítés, hanem a Legfelső Bíróság gyakorlatának módosulása elegendő volt a komoly alkotmányos változások kialakulásához.^{319,320}

Ackerman elméletének lényegi pontja, hogy csak akkor lehet alkotmányos pillanat, ha az átlagostól eltérő érdeklődés, támogatás alakul ki egy kérdés mellett, ami kiemeli azt a napi politikai játszmák közül, három vonatkozásban is: mélység, szélesség és határozottság.³²¹

Elmélete nagy hatást fejtett ki az alkotmányjogi gondolkodók között, több kritikusa és támogatója akad a mai napig világszerte. Az alkotmányos pillanat-elmélettel szemben kritikus *Tushnet* szerint az alkotmány elfogadása, és a későbbiekben elfogadottsága nem csak az adott pillanatban kimutatható társadalmi lelkesedéstől függ, hanem attól is, hogy gyakorlati alkalmazása milyen módon valósul meg.³²² Álláspontja szerint a polgárháború után természetes volt a változás, a *New Deal* esetében pedig kritikusan tekint arra, hogy volt-e *quasi* alkotmánymódosítás.³²³ Emellett az elmélet által a „normál politika” és a „különleges jogalkotás” között kialakított elhatárolást is kritika alá vonja több szerző.³²⁴

További vagy más alkotmányos pillanatot is felfedezni vél az USA történelmében *McConnell*. Szerinte az 1876-os választások és azok következményei is alkotmányos pillanatnak minősülnek,³²⁵ amikor megváltozott a polgárháború után elfogadott alkotmánykiegészítések értelmezése, és visszaléptek a kijelölt útról az állampolgárok közti egyenlőség megvalósítása során, amelyet a polgárjogi mozgalom indított újra. Volt, aki az elmélet empirikus bizonyítottságát hiányolta.³²⁶

Támogatói is vannak elméletének. Empirikus kutatással bizonyították, hogy a XIV. alkotmánykiegészítés elfogadásakor valóban felfedezhető a felfokozott figyelem a társadalom részéről. Korabeli újságok algoritmikus elemzésével igazolta *Daniel Taylor Young*, hogy 1866-1868-as időszakhoz képest 1868 után jelentősen szűkült az alkotmányos dia-

³¹⁷ Rooseveltet támogatták a választók – a *New Deal* is támogatták ezzel

³¹⁸ ACKERMAN 1993. p. 266-267.

³¹⁹ ACKERMAN 1993. p. 268-269.

³²⁰ Ezt más szerzők is kritikával illetik: MCCONNELL 1994. p. 118-119.; LEVINSON 1995. p. 430.

³²¹ ACKERMAN 1993. p. 272-277.

³²² TUSHNET 2004b. p. 7.

³²³ TUSHNET 2004b. p. 2.; GERHARDT 1999. p. 1747.

³²⁴ TUSHNET 1996. p. 852.; SANDALOW 1992. p. 324-325.

³²⁵ MCCONNELL 1994. p. 122-140.

³²⁶ CHOUDHRY 2008. p. 197.

lógus a korabeli újságokban, tehát a közéletben is megszűnt a felfokozott érdeklődés az alkotmányos kérdések iránt.³²⁷

Más támogatói szerint azért nagy jelentőségű az alkotmányos pillanatok elmélete, mert a gyakorlatban nem használt V. cikk szerinti alkotmánymódosítás helyett a gyakorlatban már megvalósult alternatívát kínál,³²⁸ és friss szemmel tekint az USA-beli alkotmánytörténetre.³²⁹

Ha a modern magyar jogtörténetet tekintjük át ilyen szemüveggel, a második világháború után lett volna talán lehetőség egy alkotmányos pillanatra, amikor egyértelművé vált az államforma változása. Kezdték megfogalmazódni a különböző igények, azonban a kommunista hatalomátvétel más irányt adott az eseményeknek, és nem tudott kialakulni az az önszervező folyamat, amely erre vezethetett volna. 1989-ben is kezdett érvényesülni az alkotmányos dialógus. Tekinthejtük-e ezt alkotmányos pillanatoknak?

Vizsgáljuk meg az *Ackerman* által felvázolt feltételeket:

- ♦ megfelelően mozgósított támogatói réteg volt,
- ♦ aztán megjelent szervezett formában is az igény az alkotmány szövegének megváltoztatására. Elindultak a társadalmi tárgyalások, bár a demokratikus hagyományok hiánya miatt az EKA és NEKA tárgyalások vették át a fő szerepet, azonban a közvélemény élénk figyelemmel kísérte a folyamatot.
- ♦ Megtörtént a kodifikáció is, hiszen az alkotmány szövegének jelentős megváltoztatásával (a módosítások parlamenti megerősítését követően) új alkotmány jött létre, vagyis az egyik hatalmi ág a változás mellé állt. Az így létrejött új alkotmány megfelelt a demokratizmus és a jogállamiság követelményeinek, teljesen új irányvonalat jelölve ki hazánk számára, tehát
- ♦ gyökeresnek tekinthető a bekövetkezett változás.

Kérdéses, hogy össze lehet-e hasonlítani a kettőt, hiszen egy alkotmányos pillanat is gyökeres változásokat eredményez, míg a rendszerváltozás megítélése ebből a szempontból messze nem egyértelmű. Álláspontom szerint bár az alkotmány szövegének teljes körű változása miatt *de facto* tekinthejtük alkotmányozásnak a folyamatot, *de iure* olyan alkotmánymódosítás történt, amely megfelel az alkotmányos pillanat ackermani kritériumainak. Egy alkotmányos pillanat valósult meg Magyarországon 1989-1990-ben. Az amerikai analógia azonban nem teljességgel helytálló, mivel a társadalmi, gazdasági, politikai kontextus teljesen más, valamint az alkotmányt övező tisztelet (társadalmi tudat) mértéke is nagy mértékben eltérő,³³⁰ így teljesen más hatások érték a vizsgált folyamatokat itthon és az Egyesült Államokban.³³¹ A rendszerváltozáskori magas társadalmi érdeklődés és részvétel viszont erősíti a hasonlóságot.

Összegzőképpen látható, hogy az alkotmány stabilitására vonatkozó külföldi elméletek gyakorlati szempontú elemzéséhez találhatunk hazai példát, de legalábbis a vizsgált jelenség alapvonalaival számos párhuzam fedezhető fel. Ám minden összehasonlító alkotmányjogi vizsgálat során tekintettel kell lenni az egyes országok közti különbségekre. A VB az alkotmánymódosítás kérdését vizsgálva jelezte:

³²⁷ YOUNG 2013. p. 2024-2052.

³²⁸ LEVINSON 1995. p. 430-431.

³²⁹ WINTER 1990. p. 1515.; SIMON 1992. p. 502.

³³⁰ TUSHNET 2004b. p. 4.

³³¹ HALMAI 2013. p. 71-82.

*Nem lehetséges, és nem is kívánatos, hogy kialakításra kerüljön az alkotmánymódosítás absztrakt értelemben vett legjobb modellje. Az egyensúly a merevség és a rugalmasság között változó lehet országonként, a politikai és szociális helyzettől, az alkotmányos kultúrától, az alkotmány korától, részletességétől és jellemzőitől, valamint számos más tényezőtől is függ.*³³²

Tehát nem lehet úgy átvenni egy eszmét vagy modellt, hogy mellőzzük a két különböző ország alkotmányos rendszerének különböző tulajdonságait, viszont más ország sikeres vagy éppen sikertelen alkotmányjogi irányvonalai tanulságul szolgálhatnak akár alkotmányozás, akár alkotmánymódosítás, akár az alkotmány értelmezése során, különösen az alkotmányjog nemzetköziesedése idején.³³³

³³² CDL-AD(2010)001 p. 22.

³³³ HALMAI 2013. p. 23-29.

6. AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSI ELJÁRÁS TÍPUSAI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

6.1. Az alkotmány stabilitása az eljárási eszközök szempontjából

Ha egy országban az alkotmány megváltoztatása mellett döntenek, mindenképpen figyelembe kell venni az alkotmánymódosításra vonatkozó formális szabályokat, mivel minden alkotmánynak saját speciális szabályai vannak saját módosítására.³³⁴ Ezeket a szabályokat általában nem nehéz betartani, habár néha szinte lehetetlen megváltoztatni az alkotmányt.³³⁵

Számos tanulmány foglalkozott a stabilitás kérdésével és formáltak véleményt az ideális egyensúlyról. Egyetértek *Rasch* és *Congleton* azon állításával, mely szerint:

*„egy demokratikus alkotmány módosítási eljárásának lehetővé kell tennie olyan reformokat, melyek széleskörű támogatással bírnak, anélkül, hogy aláásnáknak gyakorlati jelentőségét a fennálló gyakorlatnak a többségi érdek megvalósítása érdekében, miközben védik a kisebbségi érdekeket is”.*³³⁶

Megoldást találni az adott helyzetre lehetséges, azonban reménytelen vállalkozás keresni egy általános szabályt a kérdésre, mely tökéletes megoldással szolgál minden esetre, mivel már az európai országok között jelentős eltérések lelhetőek fel. Mivel minden országnak megvan a saját egyedi alkotmánya, emiatt minden országban saját, speciális egyensúly alakult ki az alkotmányos változási szabályok rugalmasságának tekintetében. Ha egy alkotmány túl merev vagy túl rugalmas, az könnyen megbonthatja a társadalmi egyensúlyt is, azonban „a stabilitás ára a rugalmasság hiánya, és vice versa”,³³⁷ ennek okán minden állam igyekszik megtalálni a számára ideális metódust.

Összegezve, nincs egyetlen tökéletes megoldás minden esetre, azonban néhány irányvonalat fel lehet fedezni. Ehhez az egyik lehetséges út megvizsgálni az alkotmányokat, mintákat és hasonlóságokat keresve, modelleket létrehozva az alkotmány elfogadásának és módosításának módjára vonatkozóan.³³⁸

6.2. Módosítási modellek

A tagállamok alkotmányainak módosításra vonatkozó vizsgálata során kialakítottam egy rendszert az alkotmánymódosítás modelljeire vonatkozóan, amelyben főleg az eljárási szempontok kerültek előtérbe. Számos tanulmány vizsgálta már az alkotmányos változás lehetséges módjait, különböző mintákat használva. Hasznát vettem nemcsak magyar,³³⁹

³³⁴ A fejezet az alábbi munkák átdolgozott és aktualizált változata: SZAKÁLY 2015a. p.271-285.; SZAKÁLY 2015c. p. 557-567.

³³⁵ Például az Egyesült Államok alkotmánya. Lásd: WILLIAMS 1963. p. 221-238., DENNING 1997. p. 155-244.

³³⁶ RASCH–CONGLETON 2006. p. 539.

³³⁷ EKELI 2007. p. 85.

³³⁸ Az alkotmányos változás határai már egy különálló kérdéskört alkotnak, lásd: GATMAYTAN 2010. p. 22-38., KELBLEY 2004. p. 1487-1536.; ROZNAI 2013. p. 657-720.; BARAK 2002. p. 321-341.

³³⁹ Kilényi 1996. p. 110-124.; CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER 2010. p. 1-12.

hanem külföldi kutatók munkájának is.³⁴⁰ Össze gyűjtöttem, táblázatba foglaltam az Európai Unió tagállamainak alkotmánymódosításra vonatkozó szabályait – lásd a 2. táblázat –, és a következő eljárási típusokat különböztettem meg:

- (i) többségi rendszer (az országgyűlési képviselők valamilyen előre meghatározott többsége szavaz az alkotmánymódosításról);
- (ii) kétkamarás rendszer (a parlament mindkét házának el kell fogadnia az alkotmánymódosítást);
- (iii) kezdeményezés joga alapján történő megkülönböztetés (ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítás a parlament előtt);
- (iv) késleltetési eljárások (időbeli szünet az alkotmánymódosítási eljárás során);
- (v) alkotmányozó nemzetgyűlés (speciális testület létrehozatala az alkotmánymódosítási eljárásra);
- (vi) moratórium (alkotmánymódosítási tilalom egy meghatározott időtartamra vonatkozóan);
- (vii) népszavazás;
- (viii) egyéb (a többi kategóriába be nem helyezhető egyedi jellegzetesség).

Azt a fajta alkotmányos önkorlátozást, amely szerint az alkotmány bizonyos kiemelt részei csak alkotmányozással változtathatóak meg, alkotmánymódosítással nem lehetséges átírásuk, nem tekintem eme rendszer részének, mivel az ún. örökkévalósági klauzulák külön rendszert képeznek a kialakított elméleti rendszerben, vizsgálatukra is külön kerül sor. Az örökkévalósági klauzulára vonatkozó speciális szabályok már külön gondolati egységet alkotnak (lásd a 7. fejezetben).

A legtöbb országban legalább kétféle eljárási eszköz használatos. A lényeges kérdés nem az, hogy elméletben mennyire szigorúak az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok, hanem az, hogy a gyakorlatban mennyire nehezítik meg az alkotmány módosítását. Egy olyan eljárást, amely egy államban egyszerűen lefolytatható, lehetséges, hogy egy másik ország esetében szinte megvalósíthatatlan, tekintettel az eltérő társadalmi, szociális és gazdasági háttérre. Minden ország rendelkezik speciális körülményekkel,³⁴¹ amelyek kihatással vannak az ország alkotmánymódosítási eljárási szabályaira is, és így speciális eljárással is.³⁴²

6.2.1. (Minősített) többségi rendszer

A többségi rendszer kiemelkedő jelentőségű a demokratikus rendszerekben. A legtöbb parlament, amely a közvetett képviselet elvén alapul, valamilyen típusú többségi rendszerrel működik. Az általános törvények, amelyeket a parlament egyszerű többséggel szavaz meg, már elfogadásukban is eltérnek az alkotmánymódosítástól, mivel az alkotmánymódosítások elfogadása szinte mindig nagyobb fokú legitimitációt igényel, emiatt széleskörű –általában kétharmados– többség szükséges elfogadásához.

³⁴⁰ LIJPHART 1999. p. 237.; ELSTER 2000. p. 101-104.; EKELI 2007. p. 80; HOLMES–SUNSTEIN 1995. p. 293.; TSEBELIS 2002. p. 302-322.; BEZEMEK 2011. p. 527.

³⁴¹ Például, speciális körülmények voltak Kelet-Európa új demokráciáiban 1989 után. Lásd: HOLMES–SUNSTEIN 1995. p. 283.

³⁴² Az alkotmánymódosítás USA-ban használatos, speciális értelemben vett jelentését nem vizsgálom, mivel az nem illik bele az európai uniós tagállamok alkotmánymódosításra vonatkozó modelljei közé.

Alapvetésként fontosnak tartom megjegyezni, hogy a többségi rendszer vizsgálatakor mindig figyelembe kell venni az adott ország választási rendszerét, és az ennek eredményei alapján kialakuló parlamenti erőviszonyokat, ugyanis ez határozza meg, hogy az adott országban milyen erős korlát a minősített többség, igényel-e politikai kompromisszumot, vagy egyetlen párt is reálisan meg tud valósítani alkotmánymódosítást. Ebben a vonatkozásban példaértékű önkorlátozásról tett tanúbizonyságot az 1994-ben kétharmados többséget szerzett kormánypárt Magyarországon, amikor 4/5-re emelték az alkotmányozáshoz szükséges többséget annak érdekében, hogy ne alakuljon ki egypárti alkotmányozás.

A fentiek alapján nem meglepő, hogy a huszonnyolc tagállam közül huszonnégy használja a többségi rendszer bizonyos fajtáit. A kivételek: Egyesült Királyság, Dánia, Írország és Svédország. Az Egyesült Királyság kivételes esete érthető speciális alkotmányos környezete miatt, azonban a másik három ország már más szempontból különleges.

Írországban nincs speciális többségi szabály az alkotmánymódosításra; minden egyes alkotmánymódosítást népszavazással kell elfogadtatni.³⁴³ Ebben az esetben egyszerűbb elfogadtatni a Parlament (*Oireachtas*) két hazával az alkotmány módosítását, mint a legtöbb államban, viszont sokkal nehezebb az eljárást sikeresen befejezni. Dániában³⁴⁴ és Svédországban³⁴⁵ más módosítási eszközök is segítik az eljárás stabilitását.

A minősített többség klasszikusan kétharmada a választott képviselőknek, melyet tizenhárom tagállamban alkalmaznak.³⁴⁶ A kétharmados többséget négy tagállam használja más speciális többségi szabályokkal együtt.³⁴⁷ A huszonnyolc tagállam közül tizenhét tehát elfogadja a kétharmados többségi eljárást az alkotmány módosításához.

A háromtöredős minősített többség az általános szabály Csehországban, Görögországban, Spanyolországban és Szlovákiában. Ez az egyik választható lehetőség az alkotmánymódosításra Észtországban és Franciaországban, ugyanis bizonyos országokban többféle különböző módszer közül lehet választani a módosítási eljárás során a konkrét esetnek megfelelően. Néhány országban a szükséges többségre vonatkozó szabályok megengedőbbek: például Olaszországban az abszolút többség is elengedő,³⁴⁸ azonban az elsöre rugalmasnak tűnő szabályozás valójában nagyon merev, ahogy az a későbbiekben vizsgált eljárási eszközök elemzésekor meg fog mutatkozni.

Néhány tagállam alkotmánya olyan, a többségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, melyek a kétharmados többségnél magasabb többséget követelnek meg az alkotmánymódosításhoz, de csak speciális esetekben (például sürgősség, az alkotmány előszövegének elfogadásához szükséges többség.)³⁴⁹

Amíg a többség a leggyakrabban használt alkotmánymódosítási eszköz, szinte mindig kiegészítő eszközökkel együtt használják a módosítási eljárások során. A kivétel Szlovákia,³⁵⁰ ahol a többségi rendszer az egyetlen kötőeleme az alkotmánymódosítási eljárásnak.

Az egyik kiegészítő eszköz a többségi rendszer mellett lehet annak meghatározása, hogy ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítási eljárást. Ezt a módosítási eszközt hasz-

³⁴³ Írország Alkotmánya 46. cikk (2)

³⁴⁴ A Dán Királyság Alkotmánya 88. cikk

³⁴⁵ A Svéd Királyság Alkotmánya Nyolcadik fejezet 15-17. cikk

³⁴⁶ Ausztria, Belgium, Horvátország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Magyarország, Németország, Portugália, Románia és Szlovénia.

³⁴⁷ Bulgária, Ciprus, Finnország és Lengyelország.

³⁴⁸ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 138. cikk (1)

³⁴⁹ Bulgária, Észtország és Finnország.

³⁵⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 84. cikk

nálják a többségi rendszer mellett Horvátországban³⁵¹ és Magyarországon.³⁵² A parlament mindkét házának támogatása szükséges a többségi rendszer mellett Csehországban³⁵³ és Németországban.³⁵⁴ A többi tagállam ennél komplexebb alkotmánymódosítási eljárással rendelkezik, több, mint két módosítási eszközt használva. Azonban a többségi rendszer önmagában is lehet merev alkotmányos rendszer alapja, amennyiben a szükséges többséget nem tudják biztosítani a kormányon levő erők.³⁵⁵

6.2.2. Népszavazás

A legtöbb demokratikus országban – néhány fontos kivételtől eltekintve – ritkán használják ezt a módosítási eszközt, bár ez egy nagyon erős legitimációs lehetőség annak érdekében, hogy az állampolgárok megismerhessék az alkotmánymódosítás szövegét. Az államok gyakorlata ebben a kérdésben széles határok között mozog. Néhány ország minden fontos kérdés esetében alkalmazza a népszavazást,³⁵⁶ amíg más országok csak a legkritikább esetekben.³⁵⁷

Ennek ellenére a második leggyakoribb módosítási eszköz a népszavazás. A huszonnegyolc tagállam közül tizenöt használja valamilyen módon ezt a módosítási eszközt.³⁵⁸ A népszavazás Dániában, Írországon és Romániában kötelező eleme a módosítási eljárásnak. Itt is megtörténhet, hogyha egy nemzetközi egyezmény elfogadása népszavazáson múlik, végül egy nemzetközi standard vagy kötelezettség – amely kötelező erővel képezi részét a belső jognak – szenved meg a következményeket. (Elég csak a Lisszaboni Szerződésről tartott ír népszavazás 2008-as esetére gondolni.)³⁵⁹

Nem ez volt az első, és valószínűleg nem is az utolsó alkalom, amikor egy népszavazás megnehezítette egy alkotmánymódosítás elfogadását. Ez általánosságban könnyen okozhat merevséget az alkotmányos rendszerben, ha az alkotmány módosítására vonatkozó eljárás lefolytatása nem valósítható meg az alkotmányt módosítani kívánó politikai elit szándéka ellenére. Az alkotmánymódosítás speciális esetére vonatkoztatva a kijelentést, egyetérthetünk *Lipjharttal*, aki szerint „ez lehetővé teszi az elégedetlen kisebbség számára, hogy kampányt indíthasson a bejelentett módosítás ellen”,³⁶⁰ amelynek eredményeként akár egy fontos és szükséges alkotmánymódosítás maradhat el, ha elegendő támogatást tudnak szerezni.

Az összes többi tagállam csak speciális eljárásként tekint a népszavazásra, amelyet csak különleges esetben lehet igénybe venni. Például, a spanyol alkotmány szerint a Parlament (*Cortes Generales*) által elfogadott alkotmánymódosítást akkor kell népszavazásra bocsátani, ha mindkét ház képviselőinek egytizede kezdeményezi ezt meghatározott időn belül.³⁶¹

³⁵¹ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 147. cikk

³⁵² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S. cikk (1)

³⁵³ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 39. cikk (4)

³⁵⁴ A Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 79. cikk (2)

³⁵⁵ Ahogy az Ausztria esetében megfigyelhető. Lásd: BEZEMEK 2011. p. 529-530.

³⁵⁶ Például Svájc.

³⁵⁷ Például Németország esetében csak egy kérdést lehet népszavazásra bocsátani: a tartományok területi beosztásának megváltoztatását. Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye: 29. cikk

³⁵⁸ Ausztria, Dánia, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

³⁵⁹ <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/13/ireland>

³⁶⁰ LIJPHART 1999. p. 231.

³⁶¹ Spanyolország Alkotmánya 168. cikk (3)

Másik példa Luxemburg, ahol az alkotmánymódosítás első körben való elfogadása után szükséges egy második kör vagy egy népszavazás kiírása, amennyiben erre van igény. Ezt kezdeményezheti a „*Képviselőház tagjainak több mint egynegyede vagy huszonötezer, a törvényhozói választások választói névjegyzékén szereplő választópolgár.*”³⁶² A népszavazási eljárás speciális esete emellett még megtalálható a következő alkotmányokban: Ausztria, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Olaszország, Svédország és Szlovénia.

A népszavazási eljárás igénybevételének szükségessége nehezítést jelenthet az alkotmánymódosítási eljárás során,³⁶³ amennyiben a társadalom mélyen megosztott az érintett kérdésben. Kompromisszum eléréséhez hónapokra vagy évekre is szükség lehet politikai berkekben, miközben az adott módosítás elengedhetetlen volna az ország fejlődéséhez, vagy előfeltétele egy nemzetközi szervezethez való csatlakozásnak.

6.2.3. A kétkamarás rendszer szerepe

Nem minden EU tagállamnak van kétkamarás parlamentje, bár a kétkamarás parlamenttel rendelkező országok száma meghaladja az osztatlan parlamenttel rendelkezőkét. A második kamara léte köthető az adott állam történelmi hátteréhez, néha az ország mérete is lehet a kiváltó oka, vagy az érintett politikai erők közötti megegyezés eredményének köszönhető.

Az alkotmánymódosítási eljárás során a második kamara szerepe kiemelkedő lehet, mivel képes lassítani vagy akár ellehetetleníteni az egész eljárást. Az időtartam kulcskérdése az alkotmánymódosításnak. A második kamara részvétele az eljárásban nélkülözhetetlen tizenegy tagállamban.³⁶⁴ Az egyetlen olyan tagállam, mely két parlamenti kamarával rendelkezik, és a második kamarának nincs döntési jogköre az alkotmány módosítása során, Szlovénia.

A szlovén parlament két kamarája a Nemzetgyűlés és az Államtanács. Míg a Nemzetgyűlés dönt az alkotmány módosításáról, az Államtanács erre nem jogosult, ezáltal ez az egyetlen olyan második kamara a tagállamok közül, amelynek nincs beleszólási joga az alkotmány módosításába.³⁶⁵ Az Államtanács szerepe 2013-ban változott meg. Ezt megelőzően joga volt bármely kérdésben népszavazást elrendelni, nem volt tiltott tárgykör. Az akkori szabályok szerint az Államtanácsnak alkotmánymódosítás esetén is joga volt népszavazást elrendelni. A szlovén alkotmány módosításakor 2013-ban az Államtanács elvesztette ezt a jogkörét, jelenleg speciális szabályok vonatkoznak a tiltott tárgykörökre.³⁶⁶

A kétkamarás rendszerben több idő jut a megfontolásra, ami hangsúlyozza az alkotmánymódosítás fontosságát, és „*annál nagyobb a választópolgárok általi támogatása az*

³⁶² Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya 114. cikk

³⁶³ LUTZ 1995. p. 254, 264.

³⁶⁴ Ausztria, Belgium, Csehország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Olaszország, Románia és Spanyolország.

³⁶⁵ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 97. cikk „(1) Az Államtanács: a) törvényeket kezdeményezhet a Nemzetgyűlésnél; b) véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről; c) kérheti, hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; d) vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben a 93. cikk alapján. (2) A Nemzetgyűlés kérésére az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben. Amikor a Nemzetgyűlés kéri, az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben.”

³⁶⁶ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 90. cikk

alkotmányos reformnak, minél eltérőbb a két kamara összetétele”,³⁶⁷ ezáltal nagyobb legitimitációt biztosítva az alkotmánynak.

6.2.4. Kezdeményezési jog alapján történő megkülönböztetés

Az alkotmány módosítása mindig az adott ország valamilyen jelentős politikai, társadalmi vagy gazdasági kérdéséhez kötött. Az alkotmány módosításának szükségessége több forrásból is eredhet, azonban a *vox populi* nem mindig *vox dei*, ahogy azt az emberiség a történelem viharai során megtanulhatta. Talán ez az oka, hogy minden tagállamban korlátozott azoknak a köre, akik az alkotmánymódosítást kezdeményezhetik.

Amíg elméletben minden tagállam parlamenti képviselőinek jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni – kivéve meghatározott esetekben –, néhány ország ezt a jogot más közhatalmi szerveknek, vagy akár az állampolgárok bizonyos csoportjának is megadja. A tagállamok közül tizenhárom adott ilyen jogkört bizonyos állami szereplőknek.³⁶⁸ Néhány alkotmány meghatározta, hogy a parlament tagjainak önálló kezdeményezése nem elég, csak bizonyos számot elérő parlamenti képviselő kezdeményezhet alkotmánymódosítást. Ez a szabály Bulgáriában, Észtországban, Görögországban, Horvátországban, Lengyelországban, Litvániában, Romániában és Szlovéniában. Néhány országban a köztársasági elnök is kezdeményezhet alkotmánymódosítást: Bulgária, Észtország, Franciaország (a miniszterelnök javaslatára), Horvátország, Lengyelország, Magyarország és Románia esetében. Másik mód, ha meghatározott számú választópolgárnak áll jogában kezdeményezni a módosítást. Ez a lehetőség szerepel Litvánia, Románia, Spanyolország és Szlovénia alkotmányában. Néhány alkotmány megadja ezt a jogot a kormánynak is: Horvátország, Magyarország, Románia és Szlovénia. Magyarországon a parlamenti bizottságoknak is jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni.³⁶⁹

A román alkotmány speciális eljárást határoz meg a kezdeményezésre: „Az Alkotmány módosítását kezdeményezheti Románia Elnöke a kormány javaslatára, a képviselők vagy a szenátorok legalább egynegyede, valamint legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár.”³⁷⁰

Ha például a kezdeményezés a köztársasági elnöktől származik, minden bizonnyal több figyelmet fog kapni, mint egy általános törvénymódosítási javaslat, amelyet egy országgyűlési képviselő kezdeményezett. Az eljárás nyilvánossága kiemelkedő jelentőségű annak elfogadottsága szempontjából. A módosítási eljárás legelső lépésétől szükséges, hogy az nyilvános legyen, mivel az növeli a legitimitációt, ami elengedhetetlen az alkotmányos stabilitás fenntartásához.

³⁶⁷ RASCH–CONGLETON 2006. p. 544.

³⁶⁸ Bulgária, Észtország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovénia.

³⁶⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk

³⁷⁰ Románia Alkotmánya 150. cikk

6.2.5. Késleltetési eljárások

Az adott politikai erőviszonyok vagy társadalmi-gazdasági konfliktusok kezelése miatt az időnek kiemelkedő jelentősége van az alkotmány elfogadása vagy módosítása során.³⁷¹ Az alkotmánymódosítás kezdeményezőinek minden lehetséges okot és következményt figyelembe kell venni annak érdekében, hogy minél szélesebb körben elfogadott megoldást találjanak. A hosszabb időtartam elviekben alkalmas arra, hogy növelje az eljárás legitimitációját.

Tizenhárom tagállam alkotmánya tartalmaz valamilyen időmúlásra vonatkozó rendelkezést az alkotmánymódosítási eljárással kapcsolatban. Két késleltetési eljárás között tettem különbséget: (i) többszöri vita vagy (ii) több parlamenti ciklus (nemcsak az idő, hanem a politikai viszonyok változása is jelentős faktor) szükséges a módosítás elfogadásához. Mindkét eljárás lehetővé teszi, hogy a módosítást bizonyos idő eltelte után fogadassák csak el, ennek segítségével pedig valamilyen szinten el lehet határolódni a politikai és jogi kérdésektől, amelyek a módosítás során felvetődtek, és a társadalomnak, valamint a politikusoknak is lehetősége nyílik objektívebben vizsgálni a kérdést.

A többszöri vita szerepel Bulgária, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg és Olaszország alkotmányában. Bulgáriában „*A Nemzetgyűlés az ezirányú javaslatot annak beérkezésétől számított legkorábban egy hónap és legkésőbb három hónap leteltével tárgyalja meg*”,³⁷² és három sikeres szavazás szükséges három különböző napon. Észtországban három olvasat szükséges a parlament előtt „*az első és a második olvasat között legalább három hónap, a második olvasat és a harmadik olvasat között legalább egy hónap telik el*”.³⁷³ Litvániában két olvasat és szavazás szükséges, egy-három hónapos időintervallumokkal.³⁷⁴

A késleltetési eljárás másik típusa a közbeékelődő országgyűlési választás (ahogy azt a VB fogalmazta meg).³⁷⁵ Ez az eljárás használatos Belgiumban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Hollandiában és Svédországban. Két altípusra lehet osztani: (i) ha az alkotmánymódosítás pontos szövegéről szavaz két parlament vagy (ii) az első parlament csak a módosítás alapelveiről szavaz.

A két parlament általi elfogadás sohasem egyszerű, az alkotmány merevségéhez vezethet ez az eljárási eszköz, bár a két altípus között jelentős különbség lehet. Egyszerűbb az alkotmány módosítása, ha első körben csak a módosítás alapelveit kell meghatározni, nem pedig a konkrét szöveget. Azonban Dániában, Észtországban, Finnországban és Svédországban a módosítás pontos szövegét kell két parlamentnek elfogadnia bármilyen változás nélkül.

Kivételt képez Spanyolország, ahol nem főszabály parlamenti választások közbeékelése, hanem csak abban az esetben kerülhet rá sor, ha az alkotmány bizonyos rendelkezéseit kívánják módosítani.³⁷⁶

Ez a késleltetési mechanizmus nemcsak az állampolgároknak, hanem a parlament tagjainak is lehetőséget biztosít arra, hogy alaposan megfontolják a módosítást. Amíg az

³⁷¹ BLOUNT–ELKINS–GINSBURG 2012. p. 41.

³⁷² A Bolgár Köztársaság Alkotmánya 154. cikk

³⁷³ Az Észt Köztársaság Alkotmánya 163. cikk

³⁷⁴ A Litván Köztársaság Alkotmánya 148. cikk

³⁷⁵ CDL-AD(2010)001, p. 42.

³⁷⁶ Spanyolország alkotmánya 168. cikk. „(1) Az Alkotmány teljes körű módosítására irányuló javaslat, illetve a bevezető cím, a II. fejezet, az I. cím 1. szakasza, vagy a II. cím módosítására vonatkozó javaslat elfogadása mindkét Kamara részéről kétharmados többséget igényel és a Parlament azonnali feloszlását vonja maga után.”

állampolgárok megismerkedhetnek a politikai pártok álláspontjával, addig a pártoknak is van idejük részletesen átgondolni a döntésük következményeit. Ez az eljárás erős védelmezője lehet az alkotmány eredeti szövegének, mivel minden alkotmánymódosítást kezdeményezőnek számolnia kell azzal a veszéllyel, hogy az alkotmánymódosítási eljárás közepén tartott parlamenti választás befolyásuk csökkenéséhez vezethet, amelynek eredményeként akár az alkotmánymódosítási eljárás is kudarcba fulladhat, ami adott esetben káros hatással lehet az egész alkotmányos rendszerre.

6.2.6. Moratórium

A moratóriummal az alkotmányozók célja, hogy megakadályozzák a túl gyakori alkotmánymódosításokat, amelyek csökkenthetik az alkotmány stabilitását, valamint a tiszteletét is. Ez az eszköz lehetővé teszi a megfelelő felkészülést a résztvevők számára.

A moratórium négy tagállamban használt: Észtország, Görögország, Litvánia, Luxemburg és Portugália. Ezek az országok kizárják az alkotmány túl gyakori módosításának lehetőségét. A moratórium időtartama egy év Észtországban és Litvániában, öt év Görögországban és Portugáliában. Azonban ezt elkerülendő, a portugál alkotmány rendelkezése szerint a parlament négyötödös többséggel határozhat úgy, hogy bármikor módosíthatja az alkotmányt.³⁷⁷

Észtországban nem minden kérdésre terjed ki a moratórium, csak már tárgyalt témá(k)ra, akár elfogadásra került az alkotmánymódosítás, akár nem.³⁷⁸ Ezzel szemben Litvániában csak a sikertelen alkotmánymódosításra vonatkozik az egy éves moratórium.³⁷⁹ Luxemburgban sem általános a moratórium, csak speciális esetben és kérdésekre vonatkozóan áll be.³⁸⁰

Ha az alkotmányt akár havonta megváltoztatják, nem képes betölteni feladatát: szilárd alapot biztosítani az állam működésének. Hogy lehetne stabil egy kormányzati rendszer, ha alapját folyton változtatják? A túl szigorú szabályok az adott rendszer fejlődése ellen hathatnak, ám a túl extrém megoldások mindig fenyegetik a hatalommegosztás és a jogállam elvének érvényesülését a jogrendszerben.

Ha az alkotmány módosításának lehetősége is kizárt legalább egy éves időtartamra, az alkotmánymódosítás kezdeményezői kétszer is meggondolják az eljárás megindítását, és ez a tudatosság elengedhetetlen egy olyan eljárás során, mint az alkotmány módosítása. A moratórium jó eszköze annak, hogy több megfontoltságot és türelmet legyenek kénytelenek tanúsítani az alkotmány módosításának kezdeményezői. Ám azt is figyelembe kell venni, hogyha valamilyen alapvető politikai, társadalmi vagy gazdasági változás történik a moratórium ideje alatt, amelyre az alkotmánynak reagálnia kellene, akkor ezek a szükséges módosítások hosszú ideig nem történhetnek meg a moratórium miatt.

³⁷⁷ A Portugál Köztársaság Alkotmánya 248. cikk

³⁷⁸ Az Észt Köztársaság Alkotmánya 168. cikk „*Ugyanabban a kérdésben nem terjeszthető elő alkotmánymódosítás a népszavazás vagy a Parlament által elutasított javaslatról számított egy éven belül.*”

³⁷⁹ A Litván Köztársaság Alkotmánya 148. cikk (2)

³⁸⁰ Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya 115. cikk (1998. január 12-i alkotmánymódosítás.) „*Régesség időszakában az Alkotmány a Nagyherceg alkotmányos jogosítványait, jogállását és öröklési szabályait érintő rendelkezései nem módosíthatók.*”

6.2.7. Az alkotmányozó nemzetgyűlés modellje

Új alkotmány elfogadása az alkotmányozó hatalomhoz kötődik, valamint általában valamilyen kiemelkedő pillanathoz az adott ország történelmében, mint például egy forradalom kitörése vagy egy új hatalmi berendezkedés kezdete. Az alkotmány módosítása is kapcsolódhat fontos alkotmányos pillanathoz (például az EU-hoz való csatlakozás vagy az azonos neműek házasságát lehetővé tevő szabályozás).

Amíg a múltban elég népszerű volt az alkotmányozó nemzetgyűlés használata, manapság ez a legkevésbé elterjedt eszköz a tagállamok alkotmányaiban. Nincs olyan tagállami alkotmány, ahol az alkotmányozó nemzetgyűlés kötelező volna alkotmánymódosítás elfogadásához. Alkotmányozó nemzetgyűlés tartásának lehetősége megtalálható Bulgária és Spanyolország alkotmányában.

Bulgáriában a Nemzetgyűlés funkcionál parlamentként, elfogadhatja az alkotmány módosításait néhány kivétellel. A tiltott tárgykörökben való alkotmánymódosítás és egy teljesen új alkotmány elfogadása –egyebek mellett– a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik.³⁸¹ Spanyolországban, ha nem fogadja el mindkét parlamenti ház háromötödös többsége az alkotmány módosítását, egy paritásos bizottságot hoznak létre alkotmány szövegének kidolgozására. Célját tekintve ez minősülhet alkotmányozó nemzetgyűlésnek.³⁸²

Nem lehet eltekinteni attól, hogy ezek a testületek nem szükséges elemei az alkotmány módosításának, csak speciális esetekben. Régen sokkal komolyabb jelentősége volt, napjainkban már minimális szerepe van az alkotmányozó nemzetgyűlésnek. Ez talán a bizalom kérdéseire vezethető vissza. Az állampolgárok megbíznak a parlament tagjaiban, akiket ők választottak érdekeik képviselőire, de nincs kapcsolatuk egy olyan testülettel, amelynek tagjait nem ők választották meg. A legelterjedtebb módosítási eszközök a többségi rendszer és a népszavazás. Mindkettő kötődik a népszuverenitás elméletéhez, amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjait nem mindig az állampolgárok választják meg.

Azonban a vizsgált esetekben az alkotmányozó nemzetgyűlések kapcsolatban vannak a parlamenttel. Bulgáriában ugyanolyan módon választják tagjait, mint a parlamenti képviselőket, Spanyolországban pedig a Közös Bizottság mindkét ház tagjai közül választott képviselőkől áll. Bár manapság nem divatos az alkotmányozó nemzetgyűlés intézményének használata, a jövőben még lehet reneszánsza ennek az eszköznek, ha kívánatosabbá válik egy olyan független testület szerepe az alkotmány elfogadása és módosítása során, mely nem kapcsolódik az adott ország napi politikai helyzetéhez.

³⁸¹ Bulgária Alkotmánya 158. cikk „A Nagy Nemzetgyűlés:

1. új Alkotmányt fogad el;

2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előirányzó nemzetközi szerződéseket;

3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;

4. dönt az Alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;

5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.”

³⁸² Spanyolország Alkotmánya 167. cikk

6.2.8. Egyéb megoldások

Az utolsó kialakított kategória az olyan rendelkezéseket foglalja magában, amelyek nem sorolhatóak be egyik korábbi eljárási eszközhöz sem, azonban hatással vannak az alkotmánymódosítási eljárásra. Összesen tíz országnál találtam olyan jellemzőt, amely ebbe a csoportba került.³⁸³ Belgiumnál egyedi rendelkezések kerültek ide: mint számos más részénél a belga alkotmánynak, itt is találhatóak ún. Átmeneti rendelkezések, melyek speciális szabályok sokaságát tartalmazzák.³⁸⁴ Cipruson a már említett nemzetiségi arány szigorítja jelentős módon az alkotmánymódosítási eljárást.³⁸⁵ Észtország, Finnország és Svédország lehetőséget ad sürgősségi eljárásra speciális szabályok szerint. Svédország esetében különösen érdekes, hogy az ún. Alkotmányjogi Bizottság dönt az eljárás felgyorsításáról; egyedi, hogy ilyen jogosultsággal rendelkezzen egy bizottság az alkotmánymódosítási eljárás során.³⁸⁶

Franciaországban, Romániában és Spanyolországban lehetőség van a parlament két házának közös ülésére bizonyos esetekben az alkotmánymódosítási eljárás során, amely megváltoztatja az eljárás menetét. Görögországban, ha nincs meg a szükséges többség az alkotmánymódosítás elfogadásához a parlamentben, viszont az abszolút többség kialakul, akkor a következő megválasztott parlament 3/5-ös többséggel elfogadhatja a módosításokat.³⁸⁷ Portugáliában pedig el lehet térni a moratóriumra vonatkozó főszabálytól 4/5-ös többséggel.

6.3. A vizsgálat eredményei

Az alkotmány módosításának eszközei befolyásolják az alkotmányok stabilitásának kérdését. Ennek során létrehoztam egy osztályozási rendszert a különböző eszközök megjelenésének értékelésére (egyől nyolcig), arra alapítva, hogy hány alkotmánymódosítási eszközt használ az adott ország. Ebből egy rangsor hozható létre, ha minden eszközt egy ponttal „értékelünk”.

Az Egyesült Királyság alkotmányát nem lehetett vizsgálni ennek a szempontrendszernek a segítségével, nem rendeltem értéket hozzá. Az eredményeket a 2. ábra és a 2. táblázat foglalják össze.

Figyelembe véve a vizsgálat eredményét, a szlovák alkotmányt a legkönnyebb módosítani, mivel ehhez háromötödös parlamenti többség elengedő, és nincs más módosítási eszköz az alkotmányba foglalva, tehát az egy értéket rendeltem mellé. A második legegyszerűbb módosítási eljárás a ciprusi alkotmányban található, a szükséges parlamenti többség kétharmados, azonban emellett külön el kell fogadnia a módosítást a görög és a török nemzetiségű képviselőknek is.

A legáltalánosabb eredmény a kettes, nyolc alkotmány használ kétféle különböző módosítási eszközt az alkotmánymódosítás során.³⁸⁸ Ausztria, Finnország, Hollandia, Lettország,

³⁸³ Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország

³⁸⁴ A Belga Királyság Alkotmánya 195. cikket követő Átmeneti rendelkezés

³⁸⁵ Ciprus Alkotmánya 182. cikk (3)

³⁸⁶ A Svéd Királyság Alkotmánya Nyolcadik fejezet 15. cikk (1)

³⁸⁷ Görögország Alkotmánya 110. cikk (4)

³⁸⁸ Ciprus, Csehország, Dánia, Horvátország, Írország, Magyarország, Málta és Németország.

Svédország és Szlovénia alkotmánya mellé a hármas értéket rendeltem az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályaik alapján. Szintén hat ország: Belgium, Bulgária, Görögország, Luxemburg, Olaszország és Portugália mellé a négyes értéket rendeltem alkotmányuk szövegének megfelelően.

Négy országhoz rendeltem az ötös értéket: Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Románia.

A legnehezebben módosítható, tehát a legmerevebb alkotmánnyal Észtország rendelkezik, alkotmánya mellé a hatos értéket rendeltem, vagyis alkotmánya hatféle módosítási eszköz alkalmazását írja elő (csak az alkotmányozó nemzetgyűlés és a második kamara alkalmazása nem szerepel a szabályok között). A második legmerevebb alkotmány Spanyolországé, emellé szintén a hatos értéket rendeltem, bár itt inkább a speciális kérdésekre, speciális módokon lefolytatott eljárási szabályok miatt lett ilyen magas a szám, egy egyszerűbb tárgyra vonatkozó alkotmánymódosítási eljárás nem annyira komplikált. Nem található olyan alkotmány a tagállamok között, amely mind a nyolc módosítási eszköz alkalmazását előírná, egyik alkotmányozó sem érezte szükségét minden lehetséges módon nehezíteni az alkotmány módosításának folyamatát.

Azonban egy alkotmány merevsége nem garancia arra nézve, hogy valóban hosszú ideig lesz hatályban, mivel *„minden alkotmányos rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy alkalmazkodjon a jövő változásaihoz, anélkül, hogy feláldozná szerepét mint a modern alkotmányos állam és az emberi jogok alapja”*.³⁸⁹ Az alkotmány módosításának lehetnek más útjai is, például a bírói esetjog, ahogy ezt az Egyesült Államok alkotmányos hagyománya is példázza. Másfelől, ha nincs valódi lehetőség az alkotmány megváltoztatására, az elveszítheti legitimitációját az állampolgárok szemében.

Azonban az a tény, hogy egy ország alkotmányát viszonylag könnyű vagy nehéz módosítani, nem jelenti azt minden esetben, hogy az káros is a konkrét ország vonatkozásában. Találhatunk olyan alkotmányt, amelyet viszonylag könnyű módosítani, azonban elképzelhető, hogy nem volt még soha komoly igény az alkotmány módosítására, mivel nem történt az adott ország alkotmányos rendjében ehhez szükséges mértékű változás évtizedeken át, ezért stabil az alaptörvény. Másfelől, ha egy ország alkotmányát nehéz megváltoztatni, miközben alapvető változások történnek az adott ország alkotmányos rendszerében, az alkotmánymódosítás informális útjai (például bírói felülvizsgálat) kerülnek az előtérbe, hogy megerősítsék az alkotmányos rendszert.

Egyetértve Lutzal, miszerint *„felfedezhető egy »egészséges« minta, ahol az alkotmány rendszeresen, de olyan mértékben kerül megváltoztatásra, hogy lépést tudjon tartani a változásokkal”*,³⁹⁰ hozzátéve, hogy az adott ország egyedi körülményei mindig kiemelkedő jelentőséggel rendelkeznek az alkotmánymódosítás megvalósítása során.

Miután egy alkotmány hatályba lép, csak az idő mutatja majd meg, hogy milyen stabil. A *„gazdasági, politikai és kulturális körülmények, valamint a megoldatlan problémák hatása bármely adott időpontban”*³⁹¹ lesznek irányadóak abban, hogy *„milyen sokáig maradhat hatályban egy alkotmány”* módosítások vagy új alkotmány elfogadása nélkül”.³⁹² Az egyik ilyen faktor az „alkotmányos szerencse”, az az elem, amely az alkotmány kidolgozóinak

³⁸⁹ BEKINK 2004. p. 672.

³⁹⁰ LUTZ 1995. p. 262.

³⁹¹ RASCH–CONGLETON 2006. p. 548.

³⁹² Más szemszögből: *„minél öregebb az alkotmány, annál több lehetőség van alkotmányos változás mellett fellépni a társadalmi körülményekre és egyetértésre hivatkozva”*. DIXON 2011. p. 106.

hatáskörén kívül esik.³⁹³ A vizsgált állam demokratikus stabilitása is jelentős lehet az alkotmány módosításának szempontjából.³⁹⁴

A vizsgált tendenciák azt mutatják, hogy az „arany középút” országról országra eltérő, már a tagállamok esetében is. A „nem demokratikus” országok kérdése ettől igencsak különböző, eltérő problémákkal.³⁹⁵

Emellett az EU demokratikus alapelvei meghúzzák a tagállamok számára a határokat ebben a kérdésben. Az általános európai alkotmányos standardok megkötik a tagállamok kezét, hálót képezve alkotmányos értékeik körül, amelyen belül alakítják ki saját alkotmányos szabályaik.

³⁹³ BLOUNT–ELKINS–GINSBURG 2012. p. 43.

³⁹⁴ Például a török Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egyetemeken való fejkendő-viselés veszélyezteti a demokráciát, mivel az egész alkotmányos rendszer szenzitív az országban. Lásd ROZNAI–YOLCU 2012. p. 186-189.

³⁹⁵ GATMAYTAN 2010. p. 23-25.

7. ÖRÖKKÉVALÓ-E A STABILITÁS? AZ ÖRÖKKÉVALÓSÁGI KLAUZULÁK AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSÁNAK FÓKUSZÁBAN

Az alkotmány stabilitását elősegítő különböző módszerek közül itt csak a kifejezett örökökévalósági klauzulákkal foglalkozom, amelyek *in concreto* meghatározzák, hogy mely rendelkezések nem változtathatók meg alkotmánymódosítással. Az örökökévalósági klauzulák az egyéb alkotmánymódosítási eljárási eszközöktől azért kezelendők külön, mivel ezek nem csupán megtörik az adott alkotmány szövegének egységes szintjét, bizonyos rendelkezéseket a többi felé emelve, hanem definiálják, hogy az adott alkotmányos rendszer mit tekint kiemelt, különösen védendő értéknek. Ezzel egy plusz megerősítést adnak az alkotmány stabilitásának, hiszen új védelmi szint alakul ki az alkotmánymódosítások esetében.

Az EU tagállamainak alkotmányait vizsgáltam ebből a szempontból, mivel azok az alapvető jogállamiság szemszögéből megfelelnek a mércének, és homogén csoportként lehet tekinteni rájuk.³⁹⁶ Ezért néhány izgalmas örökökévalósági klauzula kimaradt a vizsgálatból, mint például Ukrajna³⁹⁷ vagy Tunézia³⁹⁸ örökökévalósági klauzulája.

7.1. Az örökökévalósági klauzula fogalmi keretei

Az örökökévalósági klauzula az alkotmány olyan része, amelyet nem lehet megváltoztatni alkotmánymódosítással, hanem csak alkotmányozással.

A fogalom előkérdése az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás fogalmának elválasztása, itt csak jelzem, hogy az örökökévalósági klauzulák alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges az alkotmánymódosítás és az alkotmányozás külön eljárásként való kezelése, hiszen pont az adja meg az örökökévalósági klauzulák feladatát, hogy az alkotmány bizonyos rendelkezéseit védik az alkotmánymódosítással szemben.

Az örökökévalósági klauzulák fogalma 2010 óta vált népszerűbb témává a magyar szakirodalomban,³⁹⁹ az alkotmány védelmének új útjait keresők egyik kedvelt hivatkozási pontja lett.⁴⁰⁰ Előtte a témával viszonylag keveset foglalkoztak a hazai jogirodalomban,⁴⁰¹ mivel

³⁹⁶ Emellett fontos megemlíteni, hogy nemcsak az európai alkotmányok tartalmaznak örökökévalósági klauzulákat, akár a szöveg szintjén, akár az alkotmányosságot vizsgáló testület feltáró munkája révén, lásd például: ROZNAI–YOLCU 2012. p. 175-207.; ROZNAI 2017. p. 42-69.; KUMAR 2007. p. 365-398.; WEINTAL 2011. p. 470.; SMITH 2011. p. 369-388.

³⁹⁷ ROZNAI–SUTEU 2019. p. 554-557.

³⁹⁸ SCOTTI 2018. p. 382-384.

³⁹⁹ Számos értekezés vizsgálta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését, ahol érintőlegesen előfordul az örökökévalósági klauzula is, azonban kifejezetten az örökökévalósági klauzulákkal foglalkozó tanulmányok például: BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ 2016. p. 35-63.; FRÖHLICH 2013. p. 31-44.; CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER 2010. p. 1-12.; KÜPPER 2013. p. 1-17.; KÜPPER 2014. p. 185-194.; CSINK–FRÖHLICH 2012a. p. 54., 57-59.; SÓLYOM 2014. p. 1-7.

⁴⁰⁰ Az alkotmány „magja” bizonyos rendelkezéseinek igyekeztek fokozott védelmet nyújtani. Lásd: VARGA Zs. 2011. p. 1-5.

⁴⁰¹ Kivétel: BRAGYOVA 2003. p. 65-88. Említi: SÓLYOM 2001. p. 278.; Szente 2009, 557. p.; VINCZE 2009. p. 1121.

a magyar alkotmány nem tartalmazott örökkévalósági klauzulát, és Alkotmánybíróság is kizárta annak alkalmazását.⁴⁰² Azonban az alkotmány gyakori⁴⁰³ módosításának hatására növekedett az érdeklődés. Bár az Alaptörvény sem tartalmaz kifejezett örökkévalósági klauzulát, egyes álláspontok szerint felfedezhető benne.⁴⁰⁴

Az örökkévalósági klauzula fajtáit tekintve többféle csoportosítás is létezik.⁴⁰⁵ A következőkben csak a kifejezett – explicit – örökkévalósági klauzulákat vizsgálom, mivel azok jelennek meg az alkotmányok szövegében. Az alkotmányértelmezésből származó⁴⁰⁶ – implicit – örökkévalósági klauzulák szerepe kiemelkedő lehet egy olyan országban, ahol az alkotmány védelmében szükséges bizonyos rendelkezések magasabb szintre emelése,⁴⁰⁷ ám az európai alkotmánybíróságok kifejezett alkotmányba foglalás hiányában általában tartózkodnak ilyen fokú aktivizmustól, hiszen fennáll annak a veszélye, hogy az értelmező testület minél inkább kibontja a tartalmát a klauzulának, „*úgy bővül láthatatlan módon az örökkévalósági klauzula terjedelme is*”.⁴⁰⁸

Azonban az örökkévalósági klauzulákkal kapcsolatban felmerül az a probléma is, hogy mivel megváltoztatásuk nehezebb a többi alkotmányos rendelkezésnél, ezért a jövőbeli alkotmánymódosító hatalom elé is gátat emel, a későbbi szuverént korlátozza az alkotmányozó hatalomhoz képest. Ennek az ellentétnek a feloldására alkalmas az az elmélet, amely szerint egyébként is csak az alkotmányozó által meghúzott határokon belül mozoghat az alkotmánymódosító hatalom.⁴⁰⁹

Az örökkévalósági klauzulák feladatukból adódóan kiemelkednek a többi alkotmányos rendelkezés közül, mivel kifejezetten rögzített, hogy alkotmánymódosítással nem, csak teljes alkotmányrevízióval változtathatóak meg.⁴¹⁰ Ezzel mindenképp magasabb rangba kerülnek a többi alkotmányrészhez képest, mivel fokozottabb a védelmük.

Sharon Weinthal szerint az örökkévalósági klauzulák „(...) létrehozásuk célja a jövőbeli módosítások ellenőrzése abból a célból, hogy a forradalmiakat ne hagyják érvényesülni, (...)”;⁴¹¹ tehát nemcsak magasabb „rangban” vannak, hanem egyfajta kontrollszerepük is van a többi rendelkezés felett. Meggátolják az alkotmányos rendszer gyökeres megváltoztatását, a „burkolt alkotmányozást”. Szerepük kiemelkedő lehet, ha valóban előfordul olyan eset, amikor szándék lenne az örökkévalósági klauzulába foglalt rendelkezés megváltoztatására, kikerülésére.⁴¹² Azonban, ha valós veszély fenyegeti az alkotmányos demokráciát, akkor komoly gyakorlati jelentősége lehet a nem megváltoztatható rendelkezéseknek.

⁴⁰² Például: 1260/B/1997 AB határozat, ABH 1998, 816, 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 862.

⁴⁰³ 2010-2012 között az Alkotmányt több, mint tízszer módosították.

⁴⁰⁴ BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 54-55.

⁴⁰⁵ FRÖHLICH 2013. p. 32.; BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 51-52.; WEINTAL 2011. p. 460-463.

⁴⁰⁶ BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 52.

⁴⁰⁷ Például Dél-afrikai Köztársaság, Törökország, India esete.

⁴⁰⁸ FRÖHLICH 2013. p. 41.

⁴⁰⁹ PETRÉTEI 2011. p. 71.

⁴¹⁰ Az örökkévalósági klauzulák lehetséges nemzetközi szinten való felhasználásáról lásd: SZAKÁLY 2015b. p. 271-273.

⁴¹¹ WEINTAL 2011. p. 456.

⁴¹² Például a leghíresebb, a német Alaptörvénybe foglalt örökkévalósági klauzulák alapján még sohasem állapított meg a német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányellenes alkotmánymódosítást. Lásd: KÜPPER 2014. p. 185.

A leggyakrabban hivatkoztak a német szövetségi alkotmányba foglalt örökkévalósági klauzulák, amelyek jelentőségének külön vizsgálata segíthet az örökkévalósági klauzulák általános szerepének bemutatásában.⁴¹³

Herbert Küpper szerint a német örökkévalósági klauzulákat túlzott jelentőséggel ruházzák fel a nem német szerzők, hiszen még sosem került sor megsértésük megállapítására, és nem játszanak nagy szerepet a szakirodalomban sem.⁴¹⁴ A védett cikkek tartalmának nem tulajdonítanak kiterjesztő értelmet, például a „*A demokráciával és népszuverenitással kapcsolatban a demokrácia teljesen más formájának – például a prezidenciális vagy a radikálisan közvetlen demokráciának – a bevezetése is elfogadható lehet*”,⁴¹⁵ tehát nem kötötték meg az alkotmánymódosító hatalom kezét az örökkévalósági klauzuláknak nyilvánított kérdések kapcsán teljes mértékben, hanem megengedőbb hozzáállás alakult ki.

Először az ún. *Southwest-case*-ben vizsgálta a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy sérti-e a tartományokra vonatkozó örökkévalósági klauzulát a mai Baden-Württemberg területi kérdéseinek rendezése.⁴¹⁶ Az Alkotmánybíróság az örökkévalósági klauzulák szempontjából is vizsgálta a kérdést, és megállapította, hogy ez a szabályozás nem sérti az örökkévalósági klauzulába foglalt értéket.⁴¹⁷

Nem is került sor megsértésük megállapítására, inkább mellékes kérdésként kerültek elő döntésekben. Akkor kaptak új szerepet, amikor a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a német alkotmányos identitás részének minősítette az örökkévalósági klauzulákat,⁴¹⁸ azonban nem történt még meg sértés megállapítása, valódi jelentőségre ebben a vonatkozásban sem tettek szert, viszont előtérbe kerültek,⁴¹⁹ összekapcsolódva az alkotmányos identitás elméletével.

Preuss szerint az „alapítási mítosz” alapvető részeit határozzák meg, „*Ha az «örökkévaló» normatív kikötéseket megváltoztatnák, akkor az alkotmányba foglalt kollektív önértelmezése – vagy az identitása – a közösségnek összeomlana*”,⁴²⁰ vagyis nemcsak azt határozzák meg, hogy mely rendelkezéseket nem lehet alkotmánymódosítással megváltoztatni, hanem ezen túlmutatva az állam működésének alapvető kérdéseit tartalmazzák, amelyek nélkül nem tud úgy működni az ország, ahogy azt addig tette.

Ezzel a gondolattal párhuzamba állítható Küpper véleménye is: „*ezek az elvek, értékek a mai német politikai kultúrának az alapját képezik, széles körű támogatást élveznek, és a nyilvánvaló felszámolásukra törekvő politika a választók többsége számára elfogadhatatlan lenne*”,⁴²¹ vagyis van valódi jelentőségük, mert invokációjuk nélkül is határvonalat szabnak az alkotmányt módosító hatalom számára.

⁴¹³ A német örökkévalósági klauzulákról részletesen lásd: GOERLICH 2008. p. 397-415.

⁴¹⁴ KÜPPER 2014. p. 185.

⁴¹⁵ KÜPPER 2014. p. 190.

⁴¹⁶ Az ügy részleteit lásd: LEIBHOLZ 1952. p. 724-725.

⁴¹⁷ LEIBHOLZ 1952. p. 728.

⁴¹⁸ Lásd részletesen: SCHÖNBERGER 2009. p. 1201-1218.

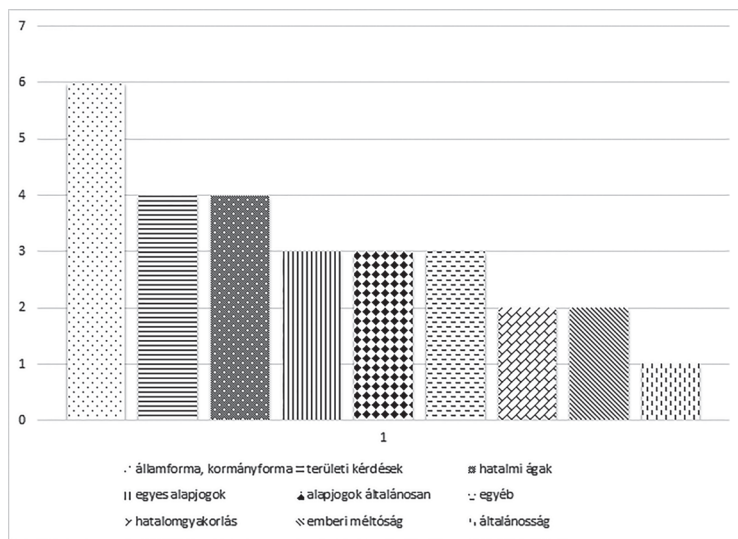
⁴¹⁹ POLZIN 2016. p. 427-430.

⁴²⁰ PREUSS 2011. p. 445.

⁴²¹ KÜPPER 2014. p. 193.

7.2. Örökkévalósági klauzulák az Európai Unió tagállamainak alkotmányáiban

Felmerül a kérdés, hogy a gyakorlatban milyen formában jelennek meg ezek a rendelkezések. Az EU tagállami alkotmányainak vizsgálatával kimutatható, hogy összesen hét ország⁴²² alkotmányában van kifejezett örökkévalósági klauzula. A rendelkezéseket konkrétan az 5. táblázat mutatja a Mellékletben, a következő ábra pedig téma szerint csoportosítva ismerteti az örökkévalósági klauzulákat.



1. ábra. Az egyes örökkévalósági klauzulák előfordulásának gyakorisága.

A grafikon az egyes örökkévalósági klauzulák téma alapján való csoportosítását mutatja gyakoriság szerint. (forrás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, saját feldolgozás).

Ha megnézzük az alkotmányok elfogadásának időszakát, megállapítható, hogy Csehországban, Görögországban, Olaszországban, Németországban, Portugáliában és Romániában diktatúra volt a ma hatályos alkotmány által meghatározott rendszer előtt. Franciaország nem vehető be ebbe a sorba, ott viszont a különösen instabil alkotmányos rendszer okozott komoly nehézségeket az ország működésében 1958 előtt.⁴²³ Főként olyan európai országok alkalmazták tehát ezt az alkotmányvédelmi eszközt, ahol diktatúra vagy instabilitás volt, ezért különösen fontosnak minősülhetett bizonyos rendelkezések kiemelt védelme.

A vizsgálat során csoportokat alakítottam ki az örökkévalósági klauzulák tartalma szerint, ezek az 1. ábrán láthatóak. Számos különböző tárgykör számított a felsorolt országokban olyan komoly jelentőségűnek, hogy ily módon igyekeztek minél magasabb szintű védelmet biztosítani számukra. Vannak olyan országok, ahol csak egy-két elvet foglaltak örökkévalósági klauzulába, míg máshol számos rendelkezés kapta meg ezt a kiemelt státuszt. Ezek közül a leggyakrabban védett tárgy a köztársasági államforma, összesen hat ország nyilvánította örökkévalósági klauzulának.⁴²⁴

⁴²² Csehország, Franciaország, Görögország, Olaszország, Németország, Portugália, Románia

⁴²³ ÁDÁM P. 2007. p. 9-10.

⁴²⁴ Franciaország, Görögország, Olaszország, Németország, Portugália, Románia

A második leggyakrabban védelem alá helyezett elv négy ország alkotmányában lelhető fel, ez két alapelve is igaz: a területi kérdések rögzítése⁴²⁵ és a hatalmi ágak elválasztása.⁴²⁶ Emellett védettek az alapjogok általában,⁴²⁷ valamint egyes kiemelt alapjogok,⁴²⁸ a hatalomgyakorlás formája,⁴²⁹ az emberi méltóság⁴³⁰ és a demokratikus jogállam lényeges elemei.⁴³¹ Volt néhány egyéb védelemben részesülő rendelkezés, például a nemesi vagy más megkülönböztető címek tilalma, hivatalos nyelv, termelési eszközök tulajdona, stb.⁴³²

Megállapítható, hogy a köztársasági államforma, a terület és az alapjogok valamely része védelmet élvez, a többi örökkévalósági klauzula esetén nehéz egységes irányt találni, inkább az adott ország politikai, társadalmi, gazdasági, történelmi körülményeinek hatására lett meghatározva, hogy mi kerül az örökkévalósági klauzulákba.

7.2.1. Az államforma

Az államforma kardinális kérdés, az adott ország alkotmányos berendezkedése szempontjából meghatározó. A republikanizmus jelenleg Európában a legerőteljesebb eszmrendszer, azonban ez még két évszázaddal korábban nem volt így. Bár San Marino 301 óta köztársaság, és Svájc, Hollandia, valamint Cromwell Angliája mind a monarchia ellenpéldájaként szolgáltak, a francia republikanizmus és az USA-beli republikanizmus⁴³³ megjelenése indított el olyan komoly változásokat, melyek világszerte hatást gyakoroltak az alkotmányos fejlődésre.

Bár ma is sok a monarchia, számos ország történelme során változott az államforma többször is. A viharos események miatt nem egy ország döntött úgy, hogy a köztársasági államformát kiemelt védelemben részesíti. A következőkben ezek kerülnek bemutatásra, az adott történelmi helyzetet vizsgálva, (nem alkotmányos pillanatot keresve, *Ackerman* feltételrendszere szerint, hanem azt elemezve, hogy milyen történelmi előzmény hatott a köztársasági államforma örökkévalósági klauzulává nyilvánítására).

Franciaországban 1792-től jelent meg a köztársasági államforma, amelyet kiemelten védenek az alkotmányi rendelkezések. Ez nem meglepő, hiszen „*a forradalmat követő kétszáz év története lényegében a köztársaság története annak ellenére is, hogy azt az alkotmányos monarchia illetve a császárság időszakai szakították meg*”.⁴³⁴

A köztársasági több forrásból táplálkozik:

„*A felvilágosodás filozófiájából a Voltaire-i lelkiismereti szabadság és tolerancia, Montesquieu elmélete a hatalmi ágak szétválasztásáról, Rousseau népszuverenitás felfogása, a Concordet-i köztársaság gondolat, illetve a nevelés szerepének felismerése az állampolgárrá válásban*”.⁴³⁵

⁴²⁵ Franciaország, Németország, Portugália, Románia

⁴²⁶ Görögország, Németország, Portugália, Románia

⁴²⁷ Németország, Portugália, Románia

⁴²⁸ Görögország, Németország, Portugália

⁴²⁹ Németország, Portugália

⁴³⁰ Görögország, Németország

⁴³¹ Csehország

⁴³² Görögország, Portugália, Románia

⁴³³ VAJDA1998.

⁴³⁴ NAGY M. 2001. p. 13.

⁴³⁵ NAGY M. 2001. p. 25.

Az 1958-as alkotmány elfogadása előtt többször felmerült a parlamentarizmus visszaszorítása, de ezt csak *de Gaulle*-nak sikerült megvalósítania.⁴³⁶ Republikánus a rendszer, amelyről azonban a következő volt a véleménye: „*Az elnök szerepe szükségképpen monarchikus jellegű. Franciaországnak monarchiára van szüksége, nem isteni jogból eredő örökletes, hanem választási monarchiára. Én az egyeduralgó funkcióját Franciaország nevében látom el.*”⁴³⁷ Tehát álláspontja szerint nem az a hangsúlyos, hogy mi maga az államforma, hanem az államfő feladatai gyakorlásának milyenségében látja a kulcsot.

Görögországban 1822 óta időszakosan megjelenik a köztársasági államforma,⁴³⁸ bár ez szinte évtizedenként változik: hol monarchia (különböző országokból származó uralkodókkal), hol köztársasági államforma jellemezte az országot. Az 1975-ös, ma is hatályos alkotmány a köztársasági államformát is kiemelt védelem alá helyezi, előtte a második világháborút követő időszakról kezdve 1973-ig királyság volt Görögországban.⁴³⁹

Olaszországban a második világháború után egy viszonylag merev, a demokratikus rendszert őrző alkotmányt dolgoztak ki.^{440,441} Az alkotmány elfogadása előtt népszavazást tartottak az államforma kérdéséről, ahol szoros versenyben nyert a republikánus államforma, tehát itt valóban reális volt a köztársasági eszme védelmezőinek félelme. Volt valódi támogatói háttere a monarchiának, és a reális kockázat végett érthető az államforma örökkévalósági klauzulába foglalása.

Németország 1918 óta köztársaság, és az 1949-es bonni alkotmány is ezt erősítette meg. Az alkotmány nemcsak a köztársasági államformát védi, hanem a demokratikus és föderális jogállamot is, az 1949-es alkotmányozást megelőző eseményekből tanulva.⁴⁴²

Portugália 1910 óta köztársaság, 1933-ig diktatúra, majd a forradalmi helyzetet egy új rendszer váltott fel *Salazar* vezetésével. Ezzel azonban olyan problémák voltak, mint például a politikai pártok hiánya és a cenzúra. *Salazar* 1968-ban visszavonult a politikától, és egy 1974-es katonai megmozduláshoz csatlakoztak civilek milliói, amelynek eredménye forradalom és a diktatúra bukása lett, majd pedig az 1976-os alkotmány.⁴⁴³

Romániában a monarchikus hagyományok voltak erősek, még a második világháború után is csak 1948-ban szűnt meg a monarchia.⁴⁴⁴ A rendszerváltozás utáni, 1991-es alkotmány az örökkévalósági klauzulák közé emelte a köztársasági államformát, különös súlyt adva ezzel a kérdésnek. Románia alkotmánya az egyik legmerevebb Európában,⁴⁴⁵ 2003-ban sikerült módosítani a parlamentnek hosszú idő után,⁴⁴⁶ mégis, a köztársasági államforma kiemelt védelme megmaradt, bár a közelmúltban felmerült ezzel ellentétes álláspont is.⁴⁴⁷

⁴³⁶ ÁDÁM P. 2007. p. 20-21

⁴³⁷ NAGY M. 2001. p. 121-122.

⁴³⁸ BALOGH Á. 2013. p. 25.

⁴³⁹ BALOGH Á. 2013. p. 108-109.

⁴⁴⁰ MOLNÁR 2011. p. 16-17.

⁴⁴¹ Románia egysége – nem lesz egyesülés Moldovával, mert kinyitná a kaput egyéb követeléseknek. BRÜCKNER 2019.

⁴⁴² PREUSS 2011. p. 439-440.

⁴⁴³ SARAIVA 2010. p. 330-348.

⁴⁴⁴ VARGA A. 2014. p. 21.

⁴⁴⁵ Bozsó 2011. p. 6.

⁴⁴⁶ VERESS 2004. p. 79-80.

⁴⁴⁷ A románoknál felvetődött a királyság visszaállítása https://index.hu/kulfold/2017/12/18/a_romanoknal_felvetodott_a_kiralysag_visszaallitasa/

7.2.2. Egységes nemzetállam

Kiemel bizonyos, a területre vonatkozó rendelkezéseket a többi alkotmányos rendelkezés közül Franciaország, Németország, Portugália és Románia. A francia alkotmány szerint az alkotmánymódosítás nem érintheti a terület sérthetetlenségét.⁴⁴⁸ A portugál alkotmány a nemzeti függetlenség és egység védelmét emeli ki.⁴⁴⁹ Hasonló rendelkezést tartalmaz a román alkotmány, amely védi a terület integritását és az egységes, oszthatatlan államot.⁴⁵⁰ A német alkotmány tiltja a következők megváltoztatását: „a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban”.⁴⁵¹ Az államterület, amely a szuverenitás fontos eleme, különösen kiemelkedő azon országok számára, ahol ezt sérelem érte, változások voltak, vagy esetleg külső erők fenyegetése miatt érezték úgy, hogy fokozottabb védelemben részesítés szükséges.

7.2.3. A hatalmi ágak elválasztása

A hatalmi ágak elválasztása a demokrácia fontos alapelve, néhány ország pedig különös jelentőséget tulajdonít ennek a kérdésnek, örökkévalósági klauzulába foglalva ezt. A görög alkotmány meghatározza mindhárom hatalmi ág gyakorlásának letéteményesét azok külön kezelése érdekében.⁴⁵²

A német Alaptörvény szerint „(3) A törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a törvény és jog köti”.⁴⁵³ Ez korlátokat állít a mindhárom hatalmi ág elé. A portugál alkotmány elválasztja a hatalmi ágakat, megállapítja kölcsönös függőségüket,⁴⁵⁴ emellett külön pontba foglalja a bírói függetlenség eszméjét,⁴⁵⁵ azaz az igazságszolgáltatás kétszeres védelemben részesül. Romániában kiemelt szerepe van az alkotmányban az igazságszolgáltatás függetlenségének.⁴⁵⁶

A hatalmi ágak elválasztása, mint a demokrácia egyik legfontosabb sarokköve több ország alkotmányában is fokozott védelemben részesül, így biztosítva, hogy az adott országban ne jöhessen létre hatalomkoncentráció, hanem kiegyensúlyozott maradjon a hatalmi ágak működése, érvényesülhessen a *checks and balances* rendszere.

7.2.4. Az alapjogok védelme

Az örökkévalósági klauzulák között az alapjogvédelem kétfajta szempontból is megjelenik: egyik oldala az alapjogok általános védelme, másik oldala pedig az egyes alapjogok védelme. Itt különösen nagyok az egyes országok közötti különbségek. Az örökkévalósági klauzulákba foglalás biztosítja a kiemelt védelmet állami szinten.

⁴⁴⁸ Franciaország alkotmánya 9. cikk (2)

⁴⁴⁹ Portugália alkotmánya 288. cikk a)

⁴⁵⁰ Románia alkotmánya 152. cikk (1)

⁴⁵¹ Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 79. cikk (3)

⁴⁵² Görögország alkotmánya 26. cikk (1)-(3)

⁴⁵³ Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 20. cikk (3)

⁴⁵⁴ Portugália alkotmánya 288. cikk j)

⁴⁵⁵ Portugália alkotmánya 288. cikk m)

⁴⁵⁶ Románia alkotmánya 152. cikk (1)

Általánosságban illeti meg speciális védelem az alapjogokat Németországban, Portugáliában és Romániában. Mindhárom országban diktatúra volt a hatályos alkotmány elfogadása előtt, tehát van közös pont az örökkévalósági klauzulákba foglalás mögött.

Ha megvizsgáljuk azokat az országokat, ahol az egyes alapjogokat kiemelt védelemben részesítették,⁴⁵⁷ ezért örökkévalósági klauzulákba foglalták, azt állapíthatjuk meg, hogy vélhetően az országok adott történeti helyzetére vezethető vissza a szándék.

Németországban a II. világháború után nemcsak az államformát igyekeztek kiemelt védelemben részesíteni, hanem az alapjogok általános védelmét is, valamint külön kiemelték az emberi méltóságot és az ellenállási jogot is, hogy minél magasabb szintű védelmet biztosítsanak a diktatúra kialakulásával szemben.⁴⁵⁸

Portugália és Görögország rendelkezik a legtöbb örökkévalósági klauzulával Európában. Mindkét országnak nagyon részletező az alkotmánya, ez az egyik oka a terjedelmes örökkévalósági katalógusnak, és a diktatúra elkerülésének érdekében igyekeztek minél több rendelkezést kiemelt védelem alá vonni. Így kerülhetett például a portugál örökkévalósági klauzulák közé a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a munkavállalók jogai.⁴⁵⁹

Görögországban ez a lista hosszabb. Az emberi méltóság mellett a lelkiismereti szabadság, a törvény előtti egyenlőség, a személyiség szabad kibontakoztatása és a személyi szabadság is örökkévalósági klauzulába lett foglalva.⁴⁶⁰ Ezek olyan első generációs alapvető jogok közé tartoznak, amelyek a demokratikus rendszer megszilárdításához nélkülözhetetlenek.

Kiemeli, ezáltal különösen magas szintű védelemben részesíti az emberi méltósághoz való jogot a görög és a német alkotmány. A görög rendelkezés ezt az állam alapvető kötelezettségeként határozza meg,⁴⁶¹ a német pedig sérthetetlenségét is hangsúlyozza.⁴⁶² Az emberi méltósághoz való jog valóban kiemelt helyet foglal el az alapjogi hierarchiában,⁴⁶³ védelemben részesítése pedig számos, belőle származó jogosultság számára is fokozottabb érvényesítési lehetőséget biztosít, ezáltal erősítve az alapjogvédelmi hálót.

7.2.5. Hatalomgyakorlás és jogállamiság

Külön csoportba kerültek azok a rendelkezések, amelyek bizonyos, a hatalom gyakorlásának mikéntjére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Németország és Portugália alkotmányában találhatóak ilyen szakaszok. A német Alaptörvény védi a népszuverenitás eszméjét, emellett a történelmi tapasztalatokból okulva kizárja a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét, kivéve a tartományok területi kérdéseit.⁴⁶⁴ A portugál alkotmány biztosítja a jogállamiságnak megfelelő választások megrendezését,⁴⁶⁵ valamint a helyi önkormányzatok önrendelkezési jogát,⁴⁶⁶ vagyis a lokális autonómiát. Ezek a rendelkezések kiemelt

⁴⁵⁷ Görögország, Németország, Portugália

⁴⁵⁸ Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1. cikk

⁴⁵⁹ Portugália alkotmánya 288. cikk

⁴⁶⁰ Görögország alkotmánya 2. cikk (1); 5. cikk (1), (3); 13. cikk (1)

⁴⁶¹ Görögország alkotmánya 2. cikk (1)

⁴⁶² Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1. cikk (1)

⁴⁶³ SÓLYOM 2001. p. 442-445.

⁴⁶⁴ Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 29. cikk

⁴⁶⁵ Portugália alkotmánya 288. cikk h)

⁴⁶⁶ Portugália alkotmánya 288. cikk n)

védelemben részesítik a demokratikus hatalomgyakorlás megvalósítását biztosító rendszer működését, amely elengedhetetlen egy stabil, demokratikus rendszer fenntartásához, hiszen egyes hatalmi ágak túlhatalma veszélyezteti a demokráciát.⁴⁶⁷

Csehország alkotmánya szerint „*A demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatók meg*”.⁴⁶⁸ A cseh alkotmányozó nem az egyes alapelvek felsorolása mellett döntött, nem egy katalógus mellett, hanem általában helyezte kiemelt alkotmányos védelem alá a demokratikus jogállam lényeges elemeit. Hogy mi tartozik ebbe a körbe? Ez könnyen tágítható fogalmi meghatározás, hiszen a jogállam fogalma is folyamatos változásnak van kitéve, tehát ez az örökkévalósági klauzula nemcsak a fogalmi keretét tekintve tág, hanem a kidolgozott fogalmi keret együtt tud változni az alkotmányos rendszerrel.

Hasonló rendelkezés található a norvég alkotmányban, amely szerint nem fogadható el olyan rendelkezés, amely megváltoztatná az alkotmány szellemiségét.⁴⁶⁹ Norvégia alkotmánya több, mint kétszáz éves – 1814-ben fogadták el –, és hiányzik a mozgalmas történelmi háttér a többi örökkévalósági klauzulával rendelkező európai országhoz képest. Bár 1814-ben a Svédországgal való unió ellenérzést váltott ki a norvég népből, de majdnem 100 évig így működött a rendszer, amely aztán békés úton szűnt meg,⁴⁷⁰ noha – majdnem – forradalmi helyzet is előállt az unió ideje alatt.⁴⁷¹

Mivel ez az egyik legrégebben hatályban levő alkotmány a világon, az örökkévalósági klauzula létét nem a XX. századi diktatórikus berendezkedés tanulságai igazolják, azonban fontos megjegyezni, hogy a norvég alkotmány a hosszú dán uralom után született meg, tehát mégis szembehelyezkedett az előző „rendszerrel”.⁴⁷² Mára ez a rendelkezés a demokratikus gyakorlat alapelvévé vált,⁴⁷³ bár használata gyakoribb volt a XIX. században és a XX. század elején.⁴⁷⁴

7.2.6. Egyéb

Ebbe a kategóriába a lehető legvegyesebb rendelkezések kerültek, amelyek egyik korábban vizsgált csoportba sem illettek. Ilyen rendelkezés például a görög alkotmány azon cikke, amely tiltja a nemesi vagy más megkülönböztető címeket a jogegyenlőség jegyében,⁴⁷⁵ a portugál alkotmánynak az a pontja, amely szerint nem lehet alkotmánymódosítással

⁴⁶⁷ DRINÓCZI 2016a. p. 85.

⁴⁶⁸ Csehország alkotmánya 9. cikk. (2)

⁴⁶⁹ Norvégia alkotmánya 121. cikk „*If experience shows that any part of this Constitution of the Kingdom of Norway ought to be amended, the proposal to this effect shall be submitted to the first, second or third Storting after a new parliamentary election and be publicly announced in print. But it shall be left to the first, second or third Storting after the following parliamentary election to decide whether or not the proposed amendment shall be adopted. Such an amendment must never, however, contradict the principles embodied in this Constitution, but solely relate to modifications of particular provisions which do not alter the spirit of the Constitution, and two thirds of the Storting must agree with such an amendment. An amendment to the Constitution adopted in the manner aforesaid shall be signed by the President and the Secretary of the Storting, and shall be sent to the King for public announcement in print as an applicable provision of the Constitution of the Kingdom of Norway.*”

⁴⁷⁰ LEES-SMITH 1923. p. 35-37.

⁴⁷¹ BORGEAUD 1895. p. 101-102.

⁴⁷² BALOGH E. 2014. p. 111-112.

⁴⁷³ OPSAHL 1991-1992. p. 185.

⁴⁷⁴ SMITH 2011. p. 383-384.

⁴⁷⁵ Görögország alkotmánya 4. cikk (7)

megváltoztatni „a gazdasági terv szerepét a vegyes gazdálkodás keretei között”,⁴⁷⁶ vagy a román alkotmány hivatalos nyelvet védő szakasza.⁴⁷⁷ Ezek a kazuisztikus rendelkezések az alkotmányozói szándéknak köszönhetően kaptak fokozott védelmet.

7.3. Az örökkévalósági klauzulák szerepe az alkotmány stabilitásának védelmében

Az EU tagállamainak alkotmányaiban található kifejezett örökkévalósági klauzulák színes képet mutatnak, ahogy az az 5. táblázatban látható. Céljuk minden esetben az, hogy meghatározott rendelkezéseket kiemelt védelemben részesítsenek a napi politikai játszmákkal szemben, és különös figyelem kísérhesse megváltoztatásukat, mivel az csak alkotmányozással lehetséges. Az örökkévalósági klauzulák nemcsak az alkotmányba foglalt kiemelt rendelkezéseket védik, hanem a demokráciát, a jogállamiságot, vagy magát az egységes nemzetállamot és az államformát. Ezáltal szimbolikus jelentőséget nyernek, hiszen kiemelkednek az alkotmány szövegéből, „egyenlőbbekké” válnak az egyenlők között és a bennük foglaltak jelentősége hangsúlyosabbá válik. Közös pont, hogy tipikusan olyan országok fordultak ehhez az eszközhöz, ahol az alkotmány hatályba lépése előtt diktatúra volt, gyengék voltak a demokratikus hagyományok, ezért is érezhették különösen fontosnak örökkévalósági klauzulák alkalmazását.

A *Grundgesetz* előkészítésekor azért merült fel az alkotmánymódosító hatalom korlátozásának gondolata, hogy egy esetleges forradalom esetén ne merülhessen fel annak legitím volta, védelmezzék a szabadságot és a demokratikus rendet.⁴⁷⁸ Hasonló motivációi lehettek a többi alkotmányozónak is az örökkévalósági klauzulák alkotmányba emelésekor.

Az alkotmány stabilitását úgy is védelmezhetjük, ha bizonyos, az alkotmány alapját, mondhatni magát képező rendelkezéseket kiemelünk a többi közül, és fokozott védelemben részesítjük. Ha más, relatíve kisebb súllyal bíró rendelkezések meg is változnak, az alkotmányos rendszer alapkövei a helyükön maradnak.

Ezen rendelkezések megváltoztatása különösen nehézkes, hiszen maga az alkotmánymódosítási eljárás is bonyolultabb, mint egy egyszerű törvénymódosítás, egy új alkotmány elfogadása ehhez képest is hosszú folyamat.

Abban az esetben, ha ilyen rendelkezést akar megváltoztatni az alkotmánymódosító hatalom, és van az országban alkotmánybíróság, ez a testület léphet fel az alkotmányellenes alkotmánymódosítással szemben (lásd a későbbiekben). Az örökkévalósági klauzulák védik a bennük foglalt rendelkezéseket, az alkotmány szövegének meghatározott részeit, elősegítve az adott alkotmány stabilitásának erősítését.

Több vizsgált országban azért nincs gyakorlati jelentősége az örökkévalósági klauzuláknak, mivel nem fenyegeti mára valós veszély a bennük foglalt, védendő alapértékeket,⁴⁷⁹ mint ahogyan bevezetésük előtt.⁴⁸⁰ Vannak olyan országok, ahol viszont nem tudott valós védelmet nyújtani az örökkévalósági klauzula bizonyos alapértékek számára, mint például Ukrajnában.⁴⁸¹ *Roznai* egy ajtózárra metaforájával magyarázza az örökkévalósági

⁴⁷⁶ Portugália alkotmánya 288. cikk g)

⁴⁷⁷ Románia alkotmánya 152. cikk (2)

⁴⁷⁸ POLZIN 2016. p. 422-424.

⁴⁷⁹ KÜPPER 2014. p. 187.

⁴⁸⁰ Németország esetében lásd: PREUSS 2011. p. 441.

⁴⁸¹ Részletesen lásd: ROZNAI-SUTEU 2019. p. 568-579.

klauzulák funkcióját: nem elég, hogy megakadályozzanak egy betörést, de „*A zár haszna, hogy elrettenti azokat, akik általában betartják az elfogadott szabályokat, ha azok effektív biztonsági intézkedésekkel párosulnak*”.⁴⁸²

Azonban ha nincs meg a szükséges kompromisszum egy új alkotmány elfogadásához, viszont tiszteletben tartják az örökkévalósági klauzulát, komoly visszafogó erő lehet, mert elkerülhető vele a teljes újratárgyalás.⁴⁸³

Az örökkévalósági klauzulák gyakorlati használatának valós jelentőségéről ír Sente Zoltán az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése kapcsán.⁴⁸⁴ Felhívja a figyelmet arra, hogy ilyen rendelkezések hiányában nehezen igazolható hierarchiát kialakítani az alkotmányos rendelkezések között.⁴⁸⁵ Sólyom László szerint az Alkotmánybíróság kialakított egy világos alapjogi hierarchiát, anyagi jogi sorrendet.⁴⁸⁶ Viszont külön kategóriát képeznek az alkotmány és a rá épülő rendszer önazonosságát meghatározó rendelkezések.⁴⁸⁷

Az önazonosság kérdésével összekapcsolva már új irányba mutat az örökkévalósági klauzulák vizsgálata, különösen, ha a történeti alkotmány vívmányait is bevonjuk az értelmezési körbe.⁴⁸⁸

⁴⁸² ROZNAI–SUTEU 2019.

⁴⁸³ MICHEL–COFONE 2018. p. 139.

⁴⁸⁴ SZENTE 2014. p. 219–221.

⁴⁸⁵ SZENTE 2014. p. 223.

⁴⁸⁶ SÓLYOM 2014. p. 2.

⁴⁸⁷ SÓLYOM 2014. p. 4.

⁴⁸⁸ SZAKÁLY–TRIBL 2019.

8. MÚLT ÉS JÖVŐ AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN AZ ALKOTMÁNY PREAMBULUMÁBAN⁴⁸⁹

„[...] minden törvénynek megvan a maga természetes bevezetése, és annak, aki törvényhozásba fog, valamennyi szövegrész éle odaillő, a »rátermett« bevezetést kell helyezni: hisz nem kis dolog, ami utána következik, és nagy különbség van a között, hogy világosan vessük-e a törvényt az emlékezeteinkbe, vagy sem; [...]”⁴⁹⁰

Az alkotmányi preambulumok témáját már többen vizsgálták Magyarországon, értéktani,⁴⁹¹ történeti,⁴⁹² összehasonlító,⁴⁹³ nyelvfilozófiai⁴⁹⁴ és hazai jogfejlődési⁴⁹⁵ szempontból. Most nem célozom ezek ismétlése, hanem a fogalmi keret megrajzolása és az összehasonlító példák után a Nemzeti Hitvallás elemzése abból a szempontból, hogy alkalmas-e az alkotmány stabilitásának erősítésére, kiemelve az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot.

Az alkotmány megalkotásának történelmi pillanatában óhatatlanul felmerül a készítés a múlt jó példáinak felhasználására, valamint a jövő szebbé tételének a szándéka is felbukkan. Ezeknek a hatásoknak köszönhetően számos alkotmány-preambulum tartalmaz a múltra és/vagy a jövőre vonatkozó rendelkezéseket.

Az alkotmányok preambulumai többféle szerepet is betölthetnek. Amellett, hogy ünnepélyességükkel felhívják a figyelmet az egész dokumentum fontosságára, normatív jelentőségük is lehet.⁴⁹⁶ Politikai-szimbolikus jelentőségük azonban nagyobb jogi-tartalmi jelentőségüknél.⁴⁹⁷

A magyar Alaptörvény preambulumának feladata ehhez képest speciális, mivel külön alkotmányos rendelkezés szól róla.⁴⁹⁸

Egy új alkotmány elfogadására általában valamilyen kiemelkedő eseményhez kapcsolódóan kerül sor, gyakran forradalmi pillanatban. Azonban bizonyos alkotmányos pillanatokban⁴⁹⁹ felmerül a múlthoz való viszony, néha pedig a jövő kérdése is az alkotmányozók részéről. Vajon ezek preambulumban való megjelenése bírhat-e olyan jelentőséggel, amelynek gyakorlati szempontból is szerep jut az alkotmány értelmezése során?

A preambulumok egyes elemeit az alábbiak szerint csoportosítja a Sulyok-Trócsányi szerzőpáros:

- ♦ önmeghatározás,

⁴⁸⁹ A fejezet az alábbi munka átdolgozott és aktualizált változata: SZAKÁLY 2017b. p. 56-63.

⁴⁹⁰ PLATÓN 2008. p. 723c.

⁴⁹¹ FEKETE 2014. p. 136-147.

⁴⁹² KUKORELLI-MÁTHÉ 2011. p. 9-22.; NAGY A.T. 2011. p. 94-106.; TRÓCSÁNYI 2014a. p. 52-55.

⁴⁹³ FEKETE 2011b. p. 33-46.; PAÁR 2011. p. 107-122.; VARGA Cs. 2010. p. 217-241.

⁴⁹⁴ FEKETE 2011a. p. 1-12.

⁴⁹⁵ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 56-69; ANTAL 2011. p. 31-40.; VÖRÖS 2011. p. 23-32.; HORKAY HÖRCHER 2012. p. 287-309.

⁴⁹⁶ VARGA Cs. 2010. p. 220-224.; SULYOK–TRÓCSÁNYI 2009. p. 90-91. Sőt, normatívnak is tekinthetők, lásd: TÓTH J. 2016. p. 24.

⁴⁹⁷ JAKAB 2010.

⁴⁹⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) R) cikk „(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

⁴⁹⁹ ACKERMAN 1993. p. 266-269.

- ♦ a jogalkotói hatalom eredetére, esetleg terjedelmére, illetve tárgyára (mandátum) tett utalás,
- ♦ a célok és értékek deklarálása,
- ♦ történelmi narratíva,
- ♦ egyéb elemek.⁵⁰⁰

Ezek közül itt a történelmi narratívához kapcsolódó elemeket vizsgálom, valamint a jövőre tett utalásokat is, mivel azok ugyanúgy hozzájárulhatnak az alkotmány megszilárdításához.

Az alkotmányozó hatalom mindig értékek között választ, sohasem értéksemleges,⁵⁰¹ és ezek az értékek – vagy legalábbis egy részük – megjelenik a preambulumban is. Az európai alkotmányok preambulumaik értékszemponitú elemzése során Fekete Balázs a következő módon helyezi el a két vizsgált témakört: a történelmi kérdésre vonatkozó részt az államisággal kapcsolatos értékek közé sorolja, a jövőre (generációkra) vonatkozó részt pedig a társadalmi léttel kapcsolatos kérdések közé.⁵⁰² A történelmi hagyományt mint értékshivatozást hét ország alkotmány-preambulumban fedezte fel, amelynél jelen írás tágabban kezeli a történelmi narratívát. Ettől eltérő módon jelen esetben nem a preambulumban részben által hordozott értékek kerülnek vizsgálatra, hanem az, hogy milyen lehetőségeket nyithatnak a felhasználásukra. Az angol-amerikai felfogás általában nem tulajdonít normatív erőt a preambulumban-szövegnek, de a gyakorlat ingadozó.⁵⁰³

Bár az EU tagállamainak alkotmányos hagyományában nincs standard a preambulomokra vonatkozóan,⁵⁰⁴ érdemes megvizsgálni a nyilvánvalóan bevezetőnek szánt szövegekben⁵⁰⁵ található utalásokat a múlt és a jövőre nézve. A 3. táblázat mutatja, hogy mely tagállami alkotmányokban találhatóak ilyen jellegű rendelkezések.

8.1. A múlt az EU tagállamok alkotmányainak preambulumaiban

A történelmi hagyományok összesen 12 alkotmány preambulumban jelennek meg az EU-ban.⁵⁰⁶ Ezt nem az alkotmány elfogadásához kapcsoltam, mert akkor más körben történe a vizsgálódás,⁵⁰⁷ hanem az alkotmány elfogadását megelőző történelmi eseményekhez.

Ahogy a felsorolásból látható, a múlttal foglalkozó alkotmány-preambulumban többése az új demokráciákhoz tartozó országok alkotmányában jelent meg, ugyanis ezek „*fő funkciója az identitásteremtés, amelynek kialakulása egyértelműen az 1989-ben kezdődő rendszerváltozásokkal függ össze*”.⁵⁰⁸

Ezek közül a leghosszabb a horvát alkotmány vonatkozó része, amelyben 14 külön kijelentés található, amelyek a horvát történelem különböző mérföldköveit emelik ki.⁵⁰⁹

⁵⁰⁰ SÜLYOK–TRÓCSÁNYI 2009. p. 91.

⁵⁰¹ PETRÉTEI 2011. p. 76.

⁵⁰² FEKETE 2014. p. 143.

⁵⁰³ Lásd: VARGA Cs. 2010. p. 220.

⁵⁰⁴ CDL-AD(2011)016, p. 8.

⁵⁰⁵ A preambulumban nélküli alkotmányok első pár szakasza általában preambulumban-stílusú és témájú. Lásd például Finnország Alkotmánya 1-5. cikk, Málta Alkotmánya 1-6. cikk

⁵⁰⁶ Csehország, Észtország, Franciaország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia

⁵⁰⁷ FEKETE 2011b. p. 41-43.

⁵⁰⁸ BERKES–FEKETE 2017. p. 15.

⁵⁰⁹ Például: Horvátország alkotmánya „Az 1712. évi Pragmatica Sanctió elfogadásáról önálló és szuverén par-

Több ország is említi a küzdelmeket, amelyek eredményeként elnyerték függetlenségüket, önállóságukat,⁵¹⁰ ami nem meglepő, hiszen a vizsgált államok nagy része 1989 után vált függetlenné. Így önmeghatározásukban fontos szerepet játszik annak kinyilvánítása, hogy önálló államiságuk elnyerték.

Ez a gondolat azonban nemcsak a szovjet befolyás alatt álló országok alkotmány-preambulumában lelhető fel, hanem Írország alkotmány-preambulumában is. A szöveg szerint az alkotmányozók „*hálással emlékezve hősi és lankadatlan küzdelmükre, hogy visszanyerjék Nemzetünk jogos függetlenségét*”⁵¹¹ emlékeznek saját múltjuk eseményeire, amelyek befolyásolják a jelen alkotmányozóit is. Írország történelmére gondolva, különös tekintettel a több évszázados brit uralomra, valóban különleges jelentőség tulajdonítható az elért függetlenségnek.

Néhány ország a korábbi történelmi állapotára való hivatkozással erősíti a kontinuitást,⁵¹² azonban csak kettő, Lettország és Magyarország nyilvánítja ki konkrétan, hogy nem fogadja el a megelőző időkben érvényesülő diktatúrát.⁵¹³ A lett preambulum, bár elítéli a diktatúrát, és nem fogadta el az elnyomást, de nem megy el odáig, mint a magyar preambulum, amely kinyilvánítja az 1949-es alkotmány érvénytelenségét. Ez a kijelentés elvezethet ahhoz a gondolathoz, hogy az 1949-1989 között alkotott jogszabályok is elveszítik érvényességüket ezen okból.⁵¹⁴ Bár ezt cáfolhatnánk a preambulum általános normatív erejének vizsgálatával,⁵¹⁵ viszont a magyar Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése más megvilágításba helyezi ezt a kérdést, ez a későbbiekben vizsgálatra kerül.

Több preambulum-szöveg említi az ország hagyományait, mint fontos értéket.⁵¹⁶ Ez lehet keresztény,⁵¹⁷ kulturális⁵¹⁸ vagy jogi,⁵¹⁹ esetleg „jó”,⁵²⁰ azonban akkor érik el céljukat,

lamenti határozatban;”, „abban a tényben, hogy a Horvát országgyűlés soha nem szentesítette a Szlovénok, Horvátok és Szerbek Állami Nemzeti Tanácsának határozatát a Szerbiával és Montenegróval való egyesülésről a Szerbek, Horvátok és Szlovénok Királyságában (1918. december 1-jén), amely később (1929. október 3.) Jugoszláv Királyságnak kiáltotta ki magát;” stb.

⁵¹⁰ Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia

⁵¹¹ Írország alkotmánya

⁵¹² Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia

⁵¹³ Lettország alkotmánya „*Lettország népe nem fogadja el az őt elfoglaló rezsimeket, ellenállt azoknak és visszaszerezte szabadságát, mikor 1990. május 4-én visszaállította nemzeti függetlenségét az állam folytonosságának alapkövén. Tiszteleg szabadságharcosai előtt, emléket állít az idegen erők áldozatai előtt, elítéli a kommunista és nemzetszocialista totalitárius rezsimeket és azok bűneit.*”

Magyarország: „*Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.*

Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”

„*Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.*”

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵¹⁴ Ennek cáfolata: SZENTE 2011. p. 10.

⁵¹⁵ VARGA Cs. 2010. p. 220-224.

⁵¹⁶ Csehország, Horvátország, Lengyelország, Lettország

⁵¹⁷ Lengyelország

⁵¹⁸ Lettország

⁵¹⁹ Horvátország

⁵²⁰ Csehország

ha lehetővé teszik bizonyos értékek esetleges beemelését a gyakorlatba, ahogy ezt a magyar Alaptörvény preambuluma esetében az R) cikk konkrétan ki is mondja.

Az önrendelkezés/önállóság/függetlenség is több preambulumban megjelenő motívum,⁵²¹ amely az állami szuverenitás kinyilvánításának fontos eszköze, hiszen az adott állam önállósága teszi lehetővé az alkotmányozást, biztosítva a szuverénnek, hogy megalapozza az ország alkotmányos működésének rendjét. Ebben a kérdésben is Horvátországra a legjelentősebb mennyiségű deklaráció, összesen nyolcszor említi a preambulumban az önállóság/önazonosság gondolatát.⁵²² A cél ebben az esetben is az, hogy már az alkotmány bevezetésében rögzítsék az ország függetlenségének alapjait. Horvátország és Szlovénia alkotmány-preambuluma mellett a nemzeti önazonosság gondolatát is megjeleníti, abban a kontextusban, hogy azt a múlt formálta.

Az ősökre való utalás is megjelenik néhány preambulumban,⁵²³ megjelenítve a hagyományok, a „régijó szokás”, valamint az ország történetének kontinuitását bemutatva az ország nemzetközi jelentőségét, amely hosszabb történelmi időszakokra nyúlik vissza.

Franciaország alkotmány-preambuluma mellett az 1789-es Deklarációban, az 1946-os alkotmány preambulumban és a Környezeti Kartában meghatározott alapelvekhez való ragaszkodást is tartalmaz, vagyis a hatályos alkotmány részévé teszi a preambulumban segítségével ezeknek a dokumentumoknak a vonatkozó részeit.⁵²⁴ Ezzel a speciális megoldással lehetővé vált az ezekbe foglalt alapelvek felhasználása az Alkotmánytanács gyakorlatában, kialakítva az ún. „alkotmányos blokkot”.⁵²⁵ Ezzel valódi jelentőségre tett szert a preambulumban foglalt rendelkezés, kiterjesztette az alkotmányba foglalt jogokat a meghatározott dokumentumok tartalmával, lehetővé téve hivatkozásukat az Alkotmánytanács számára. Az alkotmányos blokk akár párhuzamba állítható a történelmi alkotmány vívmányaival, hiszen az alkotmány szövegétől különálló dokumentumba foglalt, más időpontban keletkezett jogi szövegek meghatározott részeit, amelyek kiemelt jelentőséggel bírnak, részévé teszi az alkotmány szövegében foglaltak szerint az alkotmány legfőbb értelmezője ítélezési gyakorlatának, meghatározva szerepük. A hasonlóság természetesen nem teljes, hiszen míg a magyar Alkotmánybíróság az Alaptörvény felhatalmazása alapján szabadon válogathat a különböző, történelmi alkotmány részét képező jogszabályokba foglalt elvek között, a francia Alkotmánytanács ezt mindössze három dokumentum esetében teheti meg. Azonban a mögöttes gondolat ugyanaz: az alkotmány felhatalmazása alapján más szövegekben foglaltak bázisként való használata a konkrét jogi probléma vizsgálata során.

Az alkotmány-preambulumban megjelenő történelmi értékeknek tehát első olvasatra a dicső múlt, valamint az alkotmányozást megelőző diktatúrától való elhatárolódás a feladata, azonban megtalálható bennük az a cél is, hogy hangsúlyozzák az adott állam jelentőségét, kinyilvánítsák önállóságát, függetlenségét, szuverenitását.

A történelmi múlt jelentős eseményei, a hagyományok, az ősök, az önállóság alkotmány-preambulumba foglalása hozzájárul ahhoz, hogy megteremtse a kapcsolatot a múlt és a jelen között, ezzel segítve az alkotmány stabilitását, hiszen a múlttal való kapcsolódás

⁵²¹ Csehország, Észtország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia

⁵²² Horvátország alkotmánya

⁵²³ Csehország – „ősi államiság”, Lengyelország – „hálás szívvel őseinknek”, Litvánia – „szabadon éljen és tevékenykedjen atyái és ősatyái földjén”, Magyarország – „Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.”

⁵²⁴ Franciaország alkotmánya

⁵²⁵ A „Fundamental Principles recognized by the Statutes of the Republic”-al kiegészítve. PHILIPPE 2012. p. 66.

egy olyan pont, amelynek hatására az elfogadott szöveg tisztelete nagyobb lesz, ha nem elfogult történelemszemléletre épül, azaz a társadalom képes azonosulni az értékekkel.

8.2. A jövő az EU tagállamok alkotmányainak preambulumaiban

A jövő, a fejlődés is felfedezhető az EU tagállamai alkotmányainak preambulumaiban több helyen, bár nem annyira népszerű ez a gondolat, mint a történelmi múlt említése. Összesen kilenc ország alkotmányának preambuluma említi a progressziót és a jövő generációkat.⁵²⁶ A jövő generációk jogainak kérdése nemrég kezdett szélesebb körben ismertté válni a fenntartható fejlődéssel karöltve. Egyre több EU-n kívüli országban jelenik meg az alkotmányban a fenntartható fejlődés mint cél, bár inkább magában a szövegben,⁵²⁷ mintsem a preambulumban. Kivételt képez ez alól Montenegró, ahol a preambulumban jelenik meg a fenntartható fejlődés gondolata.⁵²⁸

Az EU tagállamainak alkotmányait vizsgálva az általános fejlődést támogató deklarációk⁵²⁹ mellett található kifejezetten a fenntartható fejlődésre⁵³⁰ és a jövő generációkra⁵³¹ vonatkozó kifejezés is felbukkan a preambulumban. Legrészletesebben a magyar Alaptörvény taglalja ezt a kérdést, többször is előkerül a Nemzeti Hitvallásban.⁵³²

A környezetvédelem felértékelődésével a fenntartható fejlődés, a jövő generációk számára a megfelelő környezet biztosításának gondolata is előtérbe került. A dicső történelmi tettek felemlegetése mellett több alkotmány is foglalkozik a jövővel, hiszen egy alkotmány megalkotásakor általában nemcsak egy generációnak szólnak. Felmerülhet az a gondolat is, amely szerint már a jelenben úgy kell cselekedni, hogy a jövőben is biztosított legyen a megfelelő, élhető környezet a jövő generációi számára.⁵³³

A francia alkotmány preambuluma speciális abból a szempontból, hogy nem mondja ki a fenntartható fejlődésnek, a jövő nemzedékek jogainak támogatását *in concreto*, csak a 2004-es Környezetvédelmi Kartát említi meg az 1789-es Deklaráció és az 1946-os alkotmány preambuluma mellett, mint a jogok alapját. A Karta tartalmaz mind a jövő generációkra, mind a fenntartható fejlődésre vonatkozó részeket. A francia megoldás jó példaként szolgálhat, bár a megoldás egyedisége miatt nem biztos, hogy népszerűvé válhat.

⁵²⁶ Csehország, Észtország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia

⁵²⁷ A teljesség igénye nélkül: fenntartható fejlődés: Albánia 59. cikk (1) f); El Salvador 117. cikk; Grúzia 37. cikk (4); Mauritánia 19. cikk; Peru 69. cikk; Dél-Afrikai Köztársaság 25. cikk b) iii); Szerbia 97. cikk 9.; Zimbabwe 73. cikk 1. iii. Jövő generációk jogai: Angola 39. cikk (2); Bolívia 108. cikk 15.; Egyiptom 32., 46., 78. cikk; Malawi 13. cikk d) iii); Mozambik 117. cikk (2) d); Tunézia 129. cikk

⁵²⁸ Montenegró alkotmánya, Preambulum

⁵²⁹ Csehország, Észtország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia

⁵³⁰ Lettország

⁵³¹ Észtország, Lengyelország, Lettország, Magyarország

⁵³² „Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában”, „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”, „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védjük az utónak jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵³³ Ahogy azt az USA alkotmányának preambuluma is megfogalmazta: „(...) biztosítsuk a szabadság áldásait magunk és utódaink számára”.

Észtország alkotmánya támogatja a „jelen és jövő generációk általános fejlődését”,⁵³⁴ míg a lengyel alkotmány így fogalmaz: „*érezve a kötelezettséget, hogy ezer éves örökségünk mindezen értékeit a jövő generációkra hagyományozzuk*”,⁵³⁵ Lettország „egyéne” pedig „*felelősen cselekszik más népekkel, a jövő generációival, a környezettel és a természettel szemben*”.⁵³⁶ Megjelenik tehát annak a kötelezettségnek az érzete, hogy a jelen alkotmányozói munkájának eredménye a jövő generációk számára is előnyös legyen, felelős cselekvés várható el a jövő generációk tagjaival szemben.

Portugália alkotmánya szerint az új alkotmány feladata, hogy „*megnyissa az utat egy szocialista társadalom felé a portugál nép akaratának megfelelően egy még szabadabb, még igazságosabb és még emberibb ország építése érdekében*”.⁵³⁷ Vagyis az alkotmánynak irányt kell mutatnia a jelenlegi és jövőbeli állampolgárok számára annak érdekében, hogy egy jobb jövő jöhhessen létre. Ez kissé naivnak tűnhet, azonban megjeleníti az alkotmánynak azt a feladatát, hogy hosszú távra határozza meg a társadalmi együttélés alapvető kereteit. Az átmeneti alkotmányokkal szemben a klasszikus értelemben vett alkotmányok kifejezetten hosszú távú hatályban maradásra tervezettek.

A preambulumok ünnepélyessége tűnik fel a jövőre utaló rendelkezések vonatkozásában is, amelyeket akár túlzónak is tekinthetünk, azonban pont preambulumszöveg voltuk miatt válnak elfogadhatóvá, ugyanis a bennük foglaltak az alkotmány normatív részében nem volnának reálisnak tekinthetőek, például a lengyel preambulum szerint: „*vágyakozva arra, hogy minden időkre biztosítsuk az állampolgárok jogait és az állami szervek működésének gyorsaságát és hatékonyságát*”,⁵³⁸ vagy a magyar Nemzeti Hitvallás következő részét tekintve is megerősíthető ez a megállapítás: „*Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagygyá teszik Magyarországot*”.⁵³⁹

A jövő nemzedékek jogainak, a fenntartható fejlődésnek a megjelenése az alkotmány preambulumában elősegítheti a stabilitás megerősítését, hiszen a jövő generációk „közelebb” érezhetik magukhoz a szöveget, ha beépül a gyakorlatba, hogy tekintettel kell lenni a jövőbeli szempontokra is, hogy az eljövendő nemzedékek számára is biztosítottak legyenek a Föld kincsei. Ha az alkotmányozó kinyilatkoztatása nem csak üres frázis, hanem van mögötte valós szándék, annak nagy horderejű következményei is lehetnek. Egy ilyen erővel rendelkező alkotmányos kinyilatkoztatás az egész alkotmány tiszteletét fokozhatja az állampolgárok előtt.

8.3. A Nemzeti Hitvallás múltira és jövőre utaló rendelkezései

A fentiek fényében érdemes alaposabban megvizsgálni a magyar Alaptörvény preambulumának, a Nemzeti Hitvallásnak⁵⁴⁰ vonatkozó rendelkezéseit. A magyar preambulum elég hosszú, a múlt és a jövő tárgyában is részletesebb, explicitebb rendelkezéseket tartalmaz az átlagosnál.

⁵³⁴ Észtország alkotmánya

⁵³⁵ Lengyelország alkotmánya

⁵³⁶ Lettország alkotmánya

⁵³⁷ Portugália alkotmánya

⁵³⁸ Lengyelország alkotmánya

⁵³⁹ Magyarország Alaptörvénye

⁵⁴⁰ Az elnevezésről részletesebben lásd: HORKAY HÖRCHER 2012. p. 293-294.

Talán az is volt az alkotmányozó célja, hogy az 1949. XX. törvény lakonikus preambulumához⁵⁴¹ képest erőteljesebb hatást keltő szöveg kerüljön az Alaptörvénybe, hiszen a hosszabb, ünnepélyesebb preambulumok hatnak az érzelmekre, és az ehhez visszatérés növeli a lojalitást, erősíti a történeti kontinuitást.

A VB megvizsgálta az Alaptörvény preambulumát, és több kérdésben is aggodalmát fejezte ki, például a preambulum értelmezési gyakorlatba való bevonásának lehetősége miatt, mivel egymással ellentétes vélemények is kialakíthatóak a szöveg különböző részei alapján.⁵⁴²

A különböző történelmi eseményekre utaló részek szép számmal találhatók a Nemzeti Hitvallásban. A Szent Korona-tan kapcsolódó értelmezési lehetőségeiről,⁵⁴³ a nemzetfogalom értelmezéséről,⁵⁴⁴ a történeti alkotmány vívmányairól,⁵⁴⁵ a 28. cikk szerinti értelmezésről⁵⁴⁶ már számos vélemény formálódott, de a történeti és a jövőre utaló elemek alkotmány-stabilitást erősítő szerepét még nem vizsgálták.

„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”⁵⁴⁷

A fenntartható fejlődés fontossága a P) cikkben is megjelenik,⁵⁴⁸ valamint a környezetvédelem növekvő nemzetközi jelentőségére is elég utalni.⁵⁴⁹ A magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes feladatai a környezetvédelemhez kötődnek, az alapvető jogok biztosa pedig a gyermeki jogok védelmét látja el.

„Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagygyá teszik Magyarországot.”⁵⁵⁰

Ez a kijelentés inkább szimbolikus, mint gyakorlati jelentőségű, legfeljebb verbálisan hangsúlyozza a jövőt és a fiatal nemzedékeket.

„Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akarátát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”⁵⁵¹

Az elemzés szempontjából a múlt, a jelen és a jövő magyarjai közti kapcsolat bír jelentőséggel, mert ebben fedezhető fel az a gondolat, amely szerint egymást követő generációk számára kell az alkotmánynak megfelelő alkotmányos keretet biztosítani az állam működéséhez. Ez részleteiben változhat, de maga a kezdetekkor megalkotott keret

⁵⁴¹ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 60.

⁵⁴² CDL-AD(2011)016. p. 8.

⁵⁴³ SZENTE 2011. p. 1-13.

⁵⁴⁴ SMUK 2013. p. 259-271.

⁵⁴⁵ Lásd: RIXER 2011.; CSINK-FRÖHLICH 2012b p. 10-11., ORBÁN 2013. p. 51-58., MILÁNKOVICH-SZENTGÁLI-TÓTH 2014. p. 65-74.

⁵⁴⁶ CSINK-FRÖHLICH 2012a. p. 130-131.

⁵⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁴⁸ P) cikk „(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

⁵⁴⁹ Lásd: HORVÁTH G. 2013. p. 222-234.

⁵⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁵¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

megmarad, a *basic structure*⁵⁵² ugyanaz lehet az évtizedek, akár évszázadok alatt, tehát részleges, a fő alappilléreket nem érintő értelmezési változás vagy formális módosítás lehetséges, azonban az alapnak ugyanannak kell maradnia. Ha nem, akkor új alkotmányt kell elfogadni, tehát ebből a szempontból el kell választani az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat.⁵⁵³

A kijelentés másik eleme az „élő keret”. Az élő alkotmány doktrínája szerint az alkotmány organikusan fejlődik, változik, nem egy kötött jelentéstartalmú szöveg, hanem folyton változó, azaz élő keret.⁵⁵⁴ Ez különösen a *common law* országokban széles körben alkalmazott, ahol a bírói jogértelmezés teszi valóságossá ennek a metaforának a használatát.⁵⁵⁵ Az alkotmánybíróságok gyakorlata is mutat hasonló jegyeket, különösen, ha aktív a testület, megváltoztathatja bizonyos rendelkezések értelmezési tartományát, akár teljesen új jelentés társításával. Erre a klasszikus példa az USA Legfelső Bíróságának gyakorlata, miszerint a korábbi jelentéssel ellentétes értelmet tulajdonított bizonyos kijelentésnek,⁵⁵⁶ vagy teljesen új jogosultságot „látott bele” egy-egy alkotmányos passzusba,⁵⁵⁷ amelynek eredményeként használható az 1789-es szöveg a modern idők kihívásai között is. Az originalista álláspont szerint a szöveg eredeti értelmének megfelelően kell megtenni az interpretációt.⁵⁵⁸

A változó értelmezési gyakorlat akár az alkotmány preambuluma is vonatkozhat, ahogy ez az USA esetében megtörtént. Amíg 1905-ben a preambulomot kizárták az értelmezési tartományból,⁵⁵⁹ addig 1973-ban éppen a preambulom szövege segítette támpontot találni a kívánt célhoz a Legfelső Bíróság számára.⁵⁶⁰

8.3.1. A preambulom hatása az értelmezési gyakorlatra

A korábbi alkotmány preambulomával foglalkozott az Alkotmánybíróság, több esetben is vizsgálta a szöveget.⁵⁶¹ Az Alaptörvény hatályba lépésével új helyzet jött létre, mivel az R) cikk (3) szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.⁵⁶² Mivel az Alaptörvényt *erga omnes* hatállyal az Alkotmánybíróság értelmezheti, a testületre várt a feladat, hogy kialakítsa ezt az új értelmezést, mely még nem alakult átfogó rendszerré.

A történeti alkotmány vívmányainak értelmezése külön fejezet tárgya, most csak utalok arra, hogy ezzel szélesítheti az érvelési palettáját az Alkotmánybíróság, noha pro és kontra érveket bőven találunk.⁵⁶³

⁵⁵² Az indiai Legfelső Bíróság által kialakított doktrína, mely szerint az alkotmány „alapvető szerkezetét” nem lehet megváltoztatni alkotmánymódosítással, a folyamatról Lásd például: KUMAR 2007. p. 365-398.

⁵⁵³ PETRÉTEI 2011. p. 78-80.

⁵⁵⁴ PAKSY 2012. p. 75-82.

⁵⁵⁵ KAVANAGH 2003. p. 55-57.

⁵⁵⁶ Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)

⁵⁵⁷ James Obergefell, et al., Petitioners v. Richard Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al. 2015; Jane Roe, et al. v. Henry Wade, District Attorney of Dallas County, 1973.

⁵⁵⁸ KAVANAGH 2003. p. 63-64.

⁵⁵⁹ Harlan elvette a jogi erejét a preambulomnak „Az Egyesült Államok egyetlen lényeges hatalma sem származik az alkotmány preambulomából.” Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905)

⁵⁶⁰ ORGAD 2010. p. 721.

⁵⁶¹ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 60-62.

⁵⁶² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁶³ VÖRÖS 2016a. p. 44-57.; SZMODIS 2016. p. 176-183.; SZALMA 2017. p. 187-188.

A történeti alkotmány vívmányai mellett a többi kifejezés is veszélyes lehet,⁵⁶⁴ mert utat engedhet merőben új értelmezésnek.

Akár a kereszténység nemzetmegtartó szerepét figyelembe véve, akár a kommunista rendszer tagadását tekintve, ha normatív tartalmat tulajdonítunk nekik, súlyos következményekkel számolhatunk (például, ha a kereszténység nemzetmegtartó szerepének különös jelentőséget tulajdonítunk, akkor a kereszténység többi valláshoz képest kiemelt szerepbe kerül, ellentmondva a vallások egyenjogúságának. A másik hipotetikus eset az, amikor valóban érvénytelennek tekintjük az 1944-1990 közötti időszak szuverenitáshiányos rendszerét, akkor érvénytelenné válnak az akkor keletkezett jogszabályok és az azokra épülő jogviszonyok is).⁵⁶⁵

A hipotetikus kérdésen túl, vajon milyen valós esetekben használta az Alkotmánybíróság a Nemzeti Hitvallás valamely gondolatát döntéshozatala során? A gyakorlat vizsgálatából összegyűjtött ügyekből azokat mutatom be, amelyekben nemcsak az indítványozó,⁵⁶⁶ hanem a testület is felvetette érdemben a Nemzeti Hitvallás valamely részét a döntéshozatal során.

„Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”⁵⁶⁷

A 21/2013 (VII. 19.) határozatában az Alkotmánybíróság megállapította a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatosan, hogy „Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.⁵⁶⁸ Felhívta a figyelmet a testület arra, hogy „Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése”.⁵⁶⁹

A 35/2014. (XII. 18.) AB határozat a jogállamiság elvével kapcsolatban vetette fel a vizsgált gondolatot a Nemzeti Hitvallásból, hozzátéve, hogy a közhatalmat gyakorló szerveknek e szerint kell eljárniuk.⁵⁷⁰

A 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat esetében egy közszolgálati jogviszonyban álló személy közszolgálati jogviszonyát szüntették meg arra tekintettel, hogy polgármester-jelöltként tanúsított magatartása méltatlanságot eredményezett. Az indítványozó véleménynyilvánításhoz való jogának sérelmével fordult az Alkotmánybírósághoz a rendes bírósági lehetőségek kimerítése után. A testület vizsgálata során foglalkozott a Nemzeti Hitvallás vonatkozó részével is, és megállapította, hogy

„A Nemzeti hitvallás fenti mondata ezért értékdeklaráció is, amely alkotmányos értéként fogalmazza meg, hogy a demokratikus jogállamban az államigazgatási szervezetrendszerben dolgozók arra hivatottak, hogy munkájukkal az állampolgárokat szolgálják. Az ő munkájuk teremti meg a közhatalmat gyakorló szervek iránti közbizalmat, ezen alkotmányos érték érvényesítése

⁵⁶⁴ VÖRÖS 2016a. p. 54-55.

⁵⁶⁵ SZENTE 2011. p. 10.

⁵⁶⁶ Az indítványozók Nemzeti Hitvallást használó érvelését is elemzi: BERKES–FEKETE 2017. 17-18.

⁵⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁶⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [32]

⁵⁶⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [33]

⁵⁷⁰ 35/2014. (XII. 18.) AB határozat [47]

*tehát a közhivatal viselőjével szemben elvárás egy demokratikus jogállamban.*⁵⁷¹

Ennek következtében a közszerződési jogviszony lehet alapjog-korlátozó hatású, és megvalósulhat a méltatlanság, mivel „A közszerződési jogviszonyban álló személyeknek a közügyek szabad megvitatása során is be kell tartaniuk a közhivatal viseléséhez kapcsolódó törvényi előírásokat”.⁵⁷²

A 5/2017. (III. 10.) AB határozatban egy gazdasági társaság több, mint két évvel egy közigazgatási hatóság által végzett mérést követően került megbírságotlásra. A terület érvelése során felhasználta az Alaptörvény eme fordulatát értelmezési keretként.⁵⁷³

*„Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét.”*⁵⁷⁴

A 30/2017 (XI. 14.) AB határozat összetett kérdéseket vizsgált, ezek közül a helyi önkormányzat által biztosított szociális támogatás feltételül a lakókörnyezet megfelelő állapotát állító rendelkezések lehetséges parttalanságának esetében mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy

„[28] (...) A XIX. cikk (1) és (2) bekezdése ugyanis szoros kapcsolatban áll a Nemzeti Hitvallás azon elemével, amely szerint „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”. Az Alaptörvény tehát kifejezetten kifejezésre juttatja a közösségi szolidaritást. (...)”

Az 5/2018. (V. 17.) AB határozat esetében egy bíró fordult az Alkotmánybírósághoz plakát jogszerűtlen kihelyezésének ügyében a jogorvoslati jog és az ügyfelek egyenlő megítélésének kérdése miatt. Az Alkotmánybíróság felhasználta érvelésében ezt a kitélt:

*[14] (...) Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot úgy értelmezi, hogy a hatósági eljárás tisztességes voltához hozzátartozik az, hogy azoknak a személyeknek, akik az anyagi jogszabályok szerint jogosultaknak minősülnek, vagy ezt alapos okkal állítják, az eljárásban az ügyfél jogállását biztosítsák. Ez az értelmezés áll összhangban a Nemzeti Hitvallással is, amely szerint népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.*⁵⁷⁵

A 19/2019. (VI. 18.) AB határozat esetében normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés körében vizsgálta az Alkotmánybíróság az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé minősítését. A megosztó és nagy vihart kavart kérdést most csak a Nemzeti hitvallás érvelésben való felhasználásának szempontjából vizsgálom. A testület szerint a hivatkozott rendelkezés okán:

„[71] (...) az államnak támogatnia, segítenie kell azon személyeket, akik kétségtelenül a társadalom legkiszolgáltatottabb tagjai, ezt az állami kötelezettségvállalást erősíti meg az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése. Ennek végrehajtására a szociális ellátórendszer általános mechanizmusai

⁵⁷¹ 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat [42]

⁵⁷² 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat [44]

⁵⁷³ 5/2017. (III. 10.) AB határozat [14]

⁵⁷⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁷⁵ 5/2018. (V. 17.) AB határozat [14]

*és különböző modellprogramok komplex segítségnyújtási formákat intézményesítenek a hajlék nélkül élő személyek számára*⁵⁷⁶

„Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”⁵⁷⁷ versus „szülőtartás”

A 27/2013. (X. 9.) határozatában az Alkotmánybíróság rokkantnyugdíjból élő személy szülőtartási kötelezettségét vizsgálta, és kimondta a testület, hogy

*„Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény II. cikke és XVI. cikke (4) bekezdése alapján – és ezeket a Nemzeti hitvallással összhangban értelmezve – alkotmányos követelményként megállapítja: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja és a 115. § (2) bekezdése alapján az intézményfenntartó a személyi térítési díjat úgy köteles megállapítani – ha annak viselésére a 114. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt személy köteles –, hogy a megállapított térítési díj a kötelezett személy saját szükséges tartását ne veszélyeztesse.”*⁵⁷⁸

A szülőtartás alaptörvényi kötelezettségének értelmezésekor „vetette be” az Alkotmánybíróság az R) cikk harmadik bekezdését, és a Nemzeti Hitvallás megfelelő rendelkezését felhasználva állapított meg alkotmányos követelményt a testület, mellyel méltányossá tette az Alaptörvény szülőtartásra vonatkozó rendelkezését.

„A Nemzeti Hitvallás nem fogalmaz meg alapjogot.”

Jóval több volt az olyan ügyek száma, ahol nem állapította meg a testület az indítványozó igazát a Nemzeti Hitvallással kapcsolatos érvelésnél. Például a 3160/2013. (VII. 24.) végzésében az Alkotmánybíróság kimondta az illetékmentességgel kapcsolatban, hogy nem lehet közvetlenül alkotmányjogi panaszt alapítani a Nemzeti Hitvallásba foglaltak megsértésére hivatkozva.⁵⁷⁹

A 3074/2015. (IV. 23.) AB végzés szerint a Nemzeti Hitvallás és az R) cikk tartalma nem alapjog, hanem „az Alaptörvény primátusára, értelmezésére és – a jogszabályokkal együtt – mindenkire kötelező voltára vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket”.⁵⁸⁰

A 3081/2015. (V. 8.) AB határozatban foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság, mivel többek között a Nemzeti Hitvallás bizonyos részeire hivatkozva igyekezett alkotmányjogi érvelését megalapozni, azonban nem ő volt az idézett rendelkezések címzettje.⁵⁸¹

A 3218/2016. (XI. 14.) AB végzés kimondja egy szerencsejátékkal kapcsolatos ügyben, hogy többek között a „Nemzeti Hitvallás felhívott tételei nem tekinthetők az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának”.⁵⁸²

⁵⁷⁶ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat [71]

⁵⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁷⁸ 27/2013. (X. 9.) AB határozat Indokolás 1.

⁵⁷⁹ 3160/2013. (VII. 24.) AB végzés [20]

⁵⁸⁰ 3074/2015. (IV. 23.) AB végzés [22]

⁵⁸¹ 3081/2015. (V. 8.) AB határozat [31]

⁵⁸² 3218/2016. (XI. 14.) AB végzés [14]

A 3127/2017. (V. 30.) AB végzés szerint a Nemzeti Hitvallás „*az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak*”.⁵⁸³

Ez a gyakorlat azóta sem változott, legutóbb a 3201/2019. (VII. 16.) AB végzésben hivatkozott erre az elvre egy magánvádhoz kapcsolódó ügyben.

Tehát körülbelül 70 ügyben alkalmazta a Nemzeti Hitvallás különböző részeit az Alkotmánybíróság az ítélezési gyakorlatában, ám elenyésző azon ügyek száma, ahol sikeresen tudott az indítványozó erre hivatkozni, inkább kivételesnek tekinthető a Nemzeti Hitvallás gondolatainak felhasználása. Vannak azonban olyan részei a preambulumnak, amely esetekben elfogadja a testület az érvelést, utalhatunk itt „*az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi*” gondolatra.

Ha azt vizsgáljuk, volt-e hivatkozás a Nemzeti Hitvallás történeti részére, netalán a jövő nemzedékekre az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a következőket láthatjuk:

„*Felelősséget viselünk utódainkért*”

Ez a kijelentés fordul elő leggyakrabban az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A 27/2013. (X. 9.) AB határozat a már említett szülőtartással kapcsolatosan említi az utódokért való felelősséget, ugyanis a tartási kötelezettség nem sértheti a tartásra kötelezhető gyermeket a saját utódaival szembeni kötelezettségeit mellőzve.

A 3024/2014. (II. 11.) AB végzés esetében egy szélerőmű lebontása kapcsán hivatkoztak az indítványozók fenti rendelkezésre, mivel úgy vélték, hogy a megújuló energiaforrás hozzájárul a fenntartható fejlődéshez, ami a szomszédait érő zajhatás miatt a pihenéshez való joggal került kollízióba. Végül az utóbbi került ki győztesen.⁵⁸⁴

A 3024/2015. (II. 9.) határozatában az Alkotmánybíróság a tankönyvpiac szűkítése miatti panasz ügyében említi a vizsgált alkotmányos rendelkezések között a fenti részét a Nemzeti Hitvallásnak, csak az érvelésnél nem fejtett ki ehhez kapcsolódóan gondolatmenetet.

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat esetében az indítványozó a köztársasági elnök volt, aki közjogi érvénytelenséget vélt felfedezni az állami földvagyonról szóló törvényekben. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben a Nemzeti Hitvallás vonatkozó részét más alaptörvényi elemekkel együtt arra használta, hogy bizonyítsa, az Alaptörvény kiszélesítette az állam környezetvédelmi felelősségét,⁵⁸⁵ és bizonyos rendelkezések tekintetében megállapította a vizsgált jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat esetében környezetvédelmi kérdések kerültek elő az állami tulajdonú termőföldek értékesítésével kapcsolatban, a testület pedig beemelte érvelésébe a Nemzeti Hitvallás részeit:

„*(...) Ennek megfelelően a Nemzeti Hitvallás is rögzíti, hogy „[v]állaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A Nemzeti Hitvallás értelmében az Alaptörvény „jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény*

⁵⁸³ 3127/2017. (V. 30.) AB végzés [19]

⁵⁸⁴ 3024/2014. (II. 11.) AB végzés [2]

⁵⁸⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [87]-[91]

*rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.*⁵⁸⁶

A 9/2019. (III. 22.) AB határozat esetében a különböző speciális igényű tanulók közti eltérő szabályozást biztosító jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta az Alkotmánybíróság, felhasználva a Nemzeti hitvallás több rendelkezését is:

*„Az Alaptörvény a gyermekeket mint a jövő generációk alapjait, számos további rendelkezésében is kitüntetett figyelemben és védelemben részesíti. Így – többek között – a Nemzeti hitvallás kiemeli, hogy „Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagyra teszik Magyarországot”. Ennek elérése azonban a jelen generáció aktív magatartása folytán érhető el, azaz számukra kötelezettségekkel is jár. A Nemzeti hitvallás – többek között – erre nézve fogalmazza meg az utódokért viselt felelősség kötelezettségét („Felelősséget viselünk utódainkért”) is, de az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettsége („Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”) is hozzájárulhat ezen cél eléréséhez.*⁵⁸⁷

*„Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.*⁵⁸⁸

A 3038/2016. (III. 3.) AB határozatban az merült fel kérdésként, hogy korlátozza-e az önkormányzati autonómiát, ha az MTA állapítja meg, hogy a közterületek, intézmények elnevezésekor mely személyek minősülnek XX. századi önkényuralmi politikai rendszerhez tartozóknak. A testület érvelése során felhasználta a Nemzeti Hitvallás vonatkozó részét annak bizonyítására, hogy ezt az önkormányzatoknak figyelembe kell venniük feladataik teljesítése során, és egy ilyen jellegű korlátozás az elnevezések során nem alaptörvény-ellenes.⁵⁸⁹

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat esetében a köztársasági elnök fordult az Alkotmánybírósághoz vizsgáldalkodási kérdésben. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság egész hosszan értekezett a Nemzeti hitvallás kapcsolódó rendelkezéseiről, miközben a jövő generációk és a fenntartható fejlődés kérdését vizsgálta:

„2.2. Az Alaptörvény ugyanakkor az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]}. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „[v]állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Ezzel összefüggésben a Nemzeti Hitvallás azt is kimondja,

⁵⁸⁶ 9/2019. (III. 22.) AB határozat [25]

⁵⁸⁷ 9/2019. (III. 22.) AB határozat [80]

⁵⁸⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁸⁹ 3038/2016. (III. 3.) határozat [25]-[26]

hogy az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”. Már a Nemzeti Hitvallás is rámutat tehát arra, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a jelen kormányzati, illetőleg jogalkotói döntéseknek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezése az Alaptörvény egésze számára rögzít egy olyan értelmezési keretet, mely általános jelleggel követeli meg a jelen szükségleteinek értékelésével egyidejűleg, azzal azonos súllyal a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételét is.”

„Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.”⁵⁹⁰

A 6/2013. (III. 1.) AB határozat a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény több rendelkezését is megsemmisítette alaptörvény-ellenesség miatt, mivel nem biztosította megfelelően a vallásszabadsághoz való jogot. A testület érvelésének megalapozása során felhasználta a fenti Nemzeti Hitvallás-részletet is, többek között annak bizonyítására, hogy az egyházak jelentős szereppel rendelkeznek hosszú idő óta Magyarország történetében.⁵⁹¹

„[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”⁵⁹²

A 3/2019. (III. 7.) AB határozat az új rendelkezést használta érvelésében alkotmányos büntetőjogi kérdésekben, amely az Alaptörvény hetedik módosításával került a Nemzeti hitvallás szövegébe. Az Alkotmánybíróság szerint a szuverenitás védelmének érdekében a 2015 óta bekövetkezett események miatt szükséges a változtatás:

„(...) Ennek részeként Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulatában a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”. Ez alapozta meg azokat az új sarkalatos törvényeket, illetőleg már meglévő törvények, mint jelen ügyben a Btk. további szigorítását az állam alapvető kötelességének céljából, amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.”⁵⁹³

A döntés szerint a „történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk” és az alkotmányos identitás kérdése összekapcsolódik. Ennek a kérdésnek a vizsgálata a történeti alkotmány vívmányaival foglalkozó fejezet tárgya.

A minta, amely az eddig meghozott alkotmánybíróági döntésekből kirajzolódik, ko-rántsem elegendő ahhoz, hogy lezárhassuk a kérdés vizsgálatát. További ügyekre van szükség ahhoz, hogy finomodjon a kép. Annyit kijelenthetünk, hogy már vannak olyan

⁵⁹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁹¹ 3038/2016. (III. 3.) AB határozat [122]

⁵⁹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁹³ 3/2019. (III. 7.) AB határozat [46]

ügyek, amelyekben jelentősége lett a Nemzeti Hitvallás vonatkozó részének, azonban a Nemzeti Hitvallásnak túlzott jelentőséget tulajdonítani nem üdvös, viszont egy értéktérkép iránymutató lehet a beadványt benyújtók számára is.

Látható, hogy a testület visszafogottan bánik ezzel az értelmezési lehetőséggel, minimális esetben alapította erre érvelését, de akkor sem önmagában a Nemzeti Hitvallás valamely részére, hanem más alaptörvényi rendelkezésekkel együtt, ahogy azt az R) cikk harmadik bekezdése kötelező erővel meghatározza. Dicséretes a testület önmérséklete és óvatossága ezen a területen, hiszen a Nemzeti Hitvallás rendelkezései lehetőséget biztosíthatnak a további értelmezésre, akár újabb következtetésekre, amelyek „túlgondolása” komoly veszélyekkel járhat.

Az Alkotmánybíróság dönti el, hogy mely rendelkezésnek milyen értelemet és kötőerőt tulajdonít, tehát változhat az eddigi gyakorlat (például mert módosul a testület összetétele, vagy abban az esetben is megtörténhet, ha megváltozik a többség véleménye egy adott kérdésben).

Álláspontom szerint ingoványos terület a Nemzeti Hitvallás szövegének nagymértékű bevonása az alkotmánybírói értelmezési gyakorlatba, könnyen vezethet arra az eredményre, mint az USA-ban, ahol a pillanatnyi elhatározás és bírósági testületi összetétel eredményeként hol szűkítő, hol tágító hatása volt az alkotmányi megfogalmazásnak.⁵⁹⁴ Viszont olyan esetekben, amikor az Alaptörvény valamely rendelkezése méltánytalanságot okozna, vagy hallgat kérdésben, a rendezésben a preambulum rendelkezései segíthetnek, kiegészítő érveket szolgáltatva az Alkotmánybíróság számára. Ez persze felvetheti az aktivista alkotmánybíráskodás kérdését.

8.4. A preambulum múltja és jövőre vonatkozó rendelkezéseinek jelentősége – összegzés

Látható, hogy a preambulumok szerepe komolyabb lehet, mint ami első ránézésre a rendelkezéseknek tulajdonítható. A magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata azt bizonyítja, hogy bevonható az alkotmányjogi érvelésbe a bevezető, azonban sohasem alkalmas arra, hogy önmagában jogosultság alapját képezze, hanem mindig más alkotmányos elvekkel együtt érvényesülhet az értelmezés során. Óvatosan kell bánni ezekkel a rendelkezésekkel, mert nem fogadható el a jogszűkítés vagy a kötelezettség-tágítás, illetve a túl tágra nyitott kapu veszélyeket is hordoz magában, ahogy Vörös Imre a történeti alkotmány vívmányaival kapcsolatban megjegyezte, kétélű fegyver.⁵⁹⁵

Bár egyes álláspontok szerint a preambulum az alkotmány legfontosabb része,⁵⁹⁶ az ilyen kijelentéseket érdemes szimbolikusan kezelni, mivel a preambulum szerepéből fakadóan nem rendelkezik olyan tulajdonságokkal, mint a szöveg „normatív/rendes” része, ám értéktani jelentőségéből adódóan alkalmas arra, hogy bevonjon olyan szinteket az elemzésbe, amelyet a normaszöveg nem tesz lehetővé, ezzel biztosítva végül a méltányos döntést, ahogy az a szülőtartási ügyben is látható volt.

Az EU tagállamainak alkotmányos bevezetőiben a múltja és jövőre tett utalások is kaphatnak a magyaréhoz hasonló szerepet, ha az alkotmányt értelmező szerv ezt lehetővé

⁵⁹⁴ VARGA Cs. 2010. p. 221-222.

⁵⁹⁵ VÖRÖS 2016a. p. 53-55.

⁵⁹⁶ LEVINSON 2006. p. 13.

teszi számukra: az interpretáció elősegíti az alkotmány stabilitásának erősítését, ha az állampolgárok úgy érzik, méltányos velük szemben az alkotmány, „megvédi” őket. Nagyobb valószínűséggel fogják tisztelni a polgárok a szöveget, amelynek eredménye lehet az alkotmány hosszabb ideig való hatályban maradása. Vannak bőven múltra és jövőre utaló rendelkezések, amelyek alkalmasak lehetnek erre a szerepre, ahogy az a vizsgálat alapján látható.

A múltra utaló rendelkezések segíthetik bizonyos jogok magasabb szintű védelmét, hiszen az Alaptörvény R) cikkére gondolva, más országok alkotmánybíróságai is bevonhatják az értelmezésbe akár a preambulum rendelkezéseit is, ezzel is – mindeközben elkerülve a *desuetudo*-t – elősegítve a minél teljesebb körű jogvédelmi tevékenységet, erősítve az alkotmány stabilitását.

A jövőre utaló rendelkezések a jövő generációk jogainak érvényesítésében segíthetnek, mivel alapját képezhetik az ő érdekeikre, jogaikra való hivatkozásnak. Azok az országok, ahol megjelenik ez a gondolat a preambulumban, egy támogató eszközzel rendelkeznek ezen jogok érvényesítésekor, ami az alkotmány stabilitását is védi.

A múltra és a jövőre utaló rendelkezések más európai uniós tagállamok alkotmány-preambulumaiban is elősegíthetik az értelmezést, hiszen „*a kifosztott polgár számára a preambulum olyan kincsesláda, amelynek kulcsával más rendelkezik*”,⁵⁹⁷ és ha a kulcs tulajdonosa önmérsékletet tanúsítva, de néha kinyitja a ládát, azzal megerősítheti az alkotmány stabilitását.

A történeti dimenzió azonban nemcsak a preambulum szempontjából nyújthat segítséget az értelmezéshez és a stabilitás vizsgálatához, hanem más, egyedi szempontból is, ahogy az a következő fejezetben bemutatásra kerül.

⁵⁹⁷ AUBERT 1960. p. 44-45., idézi VARGA Cs. 2010. p. 229.

9. A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAI AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az Alaptörvény hatálybalépésével nemcsak új intézmények, hanem új fogalmak is megjelentek a magyar alkotmányos rendszerben. Az egyik ilyen előtérbe került fogalom a történeti alkotmány,⁵⁹⁸ amelynek újbóli felbukkanása hosszú évtizedek után figyelemre méltó kérdéseket vet fel. Vajon a történeti alkotmány vívmányait az Alkotmánybíróság hogyan tudja alkalmazni? Egy másik új fogalom az alkotmányos identitás, ugyanis ez kezd az érdeklődés középpontjába kerülni, miután a lisszaboni szerződés az EU kötelezettségeként emelte az unió elsődleges jogába a nemzeti identitás fogalmát.⁵⁹⁹ A tagállamok pedig éltek ezzel a lehetőséggel, és a nemzeti alkotmánybíróságok egy része elkezdte meghatározni az identitást⁶⁰⁰ a lisszaboni szerződés alkotmányos kartájának értelmezése során. A két fogalom között kapcsolódási pont ott fedezhető fel, hogy adott alkotmányos alapelvek, értékek vagy alapjogok történeti alkotmány vívmányaiává való minősítése már tekinthető-e identitásformáló kérdésnek, amelynek értelmében a történeti alkotmány meghatározott vívmányai és az alkotmányos identitás bizonyos elemei közös halmazt alkotva a bennük foglaltakat védelem alá helyezik.⁶⁰¹ Ezáltal azon vívmányok, amelyek az alkotmányos identitásnak is részét képezik, az alkotmányos védelmi hálót erősítve két oldalról is oltalom alá kerülnének. Ezeket kvázi „örökkévalósági klauzuláknak” is nevezhetjük, hiszen létük nem az alkotmány szövegéhez kötött,⁶⁰² hanem a szokásjogon keresztül kialakult történeti alkotmány vívmánya „rang”⁶⁰³ elnyerése biztosítja számukra a védelmet.

Az Alaptörvény preambulumban⁶⁰⁴ megjelenik a „történeti alkotmány” és a „történeti alkotmány vívmányai” fogalom is. A „történeti alkotmány vívmányai” fogalom újdonság, a tételes jog az Alaptörvény hatálybalépése előtt nem ismerte. Ugyanakkor a Nemzeti hitvallásba foglaltak inkább tekinthetők ünnepélyes kinyilatkoztatásnak, mintsem konkrét jogi kötéserővel bíró rendelkezéseknek⁶⁰⁵ – a preambulumok általános jellemzőit figyelembe véve.⁶⁰⁶

⁵⁹⁸ A teljesség igénye nélkül: RIXER 2011.; ZLINSZKY 2002.; SMUK 2013. p. 286-287.; CSINK–FRÖHLICH 2012b. p. 10-11.; SZENTE 2011. p. 1-13.; ORBÁN 2013. p. 51-58.; NACSA 2013. p. 186-198.; MILÁNKOVICH–SZENTGÁLI-TÓTH 2014. p. 65-74.; VÖRÖS 2016b. p. 491-508.; VARGA Zs. 2016. p. 83-89.; ZÉTÉNYI 2015. p. 25-28.

⁵⁹⁹ Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

⁶⁰⁰ Az alkotmányos és a nemzeti identitás fogalma közötti kapcsolat vizsgálata a fejezet későbbi részében található.

⁶⁰¹ A fejezet az alábbi munka átdolgozott és aktualizált változata: SZAKÁLY 2015. p. 24-38.

⁶⁰² Eme funkcióját tekintve ugyanolyan szerepet tölthet be, mint a Sólyom László által kidolgozott láthatatlan alkotmány koncepciója.

⁶⁰³ A történeti alkotmány vívmányainak körével, meghatározásukkal és súlyukkal kapcsolatban érdemes megemlíteni Szmodis Jenő elméletét, aki szerint a kifejezetten szabadságjogokkal összefüggő normák alkotják a történeti alkotmány vívmányainak csoportját. SZMODIS 2013. p. 26.

⁶⁰⁴ Előkérdésként felmerülhet az is, hogy maga a Nemzeti hitvallás mennyire tekinthető klasszikus értelemben vett preambulumnak.

⁶⁰⁵ FEJES 2015. p. 25-44.

⁶⁰⁶ SÜLYÖK–TRÓCSÁNYI 2009. p. 90-94.

Azonban a kifejezés nemcsak a preambulumban jelenik meg, hanem az Alapvetés R) cikkének (3) bekezdésében is.⁶⁰⁷ A benne foglalt útmutatás szerint az Alaptörvény értelmezésénél figyelembe kell venni, így az Alkotmánybíróságra is ró kötelezettséget, hogy az Alaptörvény *erga omnes* hatályú értelmezésénél használja a történeti alkotmány vívmányaiban rejlő lehetőségeket. Melyek is ezek a vívmányok? Mi is a történeti alkotmány? Először ezen kérdések vizsgálata szükséges.

9.1. A történeti alkotmány

A magyar alkotmányjog tudományában sokáig a magyar önállóság igazolása volt a szerzők célja, elsősorban a történeti érvelés és szemléletmód volt az uralkodó.⁶⁰⁸ Inkább alkotmánytörténeti munkáknak voltak tekinthetők az alkotmányjog tankönyvek egészen Nagy Ernő *Magyarország közjoga (Államjog)* című munkájának 1887-es megjelenéséig.⁶⁰⁹ Az első alkotmányjogi tankönyvek szerzői a magyar függetlenség alátámasztására igyekeztek használni a történeti alkotmány fogalmát, mint például Virozsil Antal,⁶¹⁰ aki szerint „vannak ezeken kívül még több nagy fontosságú törvények, melyek mind a közállományt érdeklő tartalmuknál, mind különös szentesítvényöknél fogva főfigyelemre méltók”.⁶¹¹ Boncz Ferenc álláspontja szerint:

*„A magyar alkotmány – mint alább látni fogjuk – nincs egy önálló államokmányba foglalva, hanem évszázadok folyamában fejlődött ki jelen alakjára: (...) azok nem egész tömegükben szolgálnak az alkotmánytan forrásaiul, hanem csak annyiban, amennyiben az államjogi viszonyokat, a kormányzat alakját és a fejedelem országlási jogait tartalmazzák; (...)”*⁶¹²

Ő 46 törvényt sorol a történeti alkotmány részei közé.⁶¹³ Ferdinandy Géza meghatározása alapján a magyar alkotmány történeti alkotmány, a honfoglalástól kezdve fejlődött:

*„Ez magyarázza meg a magyar alkotmány jogforrásainak sokféleségét, az egyes jogelvei értelmezése körül felmerült ellentétek nagy számát, de egyuttal az adja meg a magyar alkotmányjog tudományos tárgyalásának nagy fontosságát és érdekességét, egyuttal ez biztosította fennmaradását és fejlesztette ki a nemzetnek alkotmánya védelmében rendkívüli szívósságát.”*⁶¹⁴

Ezután az angol alkotmányt hozza fel a szerző, mint hasonlót,⁶¹⁵ felhívva a figyelmet a két ország történeti alkotmányának közös pontjaira, amely kérdés nemcsak a századfordulón, hanem napjainkban is érdemes a vizsgálatra.⁶¹⁶

⁶⁰⁷ Alapvetés R) cikk „(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

⁶⁰⁸ BATÓ 2011. p. 46.

⁶⁰⁹ JAKAB 2008. p. 61.

⁶¹⁰ VIROZSIL 1861. Álláspontja szerint 62 sarkalatos törvény van, és ezeket fel is sorolja. p. 62-65.

⁶¹¹ VIROZSIL 1861. p. 65.

⁶¹² BONCZ 1877. p. 6.

⁶¹³ BONCZ 1877. p. 6-18.

⁶¹⁴ FERDINANDY 1902. p. 60.

⁶¹⁵ FERDINANDY 1902. p. 60.

⁶¹⁶ Vesd össze például SÜLYOK 2013.

Nagy Ernő definíciója szerint:

„Történeti alkotmányoknak nevezzük azokat az alkotmányokat, melyeknek alapja messze a múltba, vagy éppen az állam keletkezésére vezethet vissza. (...) De másrészt a történeti alkotmányok nagy előnye, hogy a nemzet életével szorosan összeforrott. Ezer éves alkotmány átmegegy a nép erületébe, szokásaiba, erkölceibe, gondolkozásába, úgy, hogy végre az állami életet másképp elképzelni is alig tudja; s mindez fennállását sokkal jobban biztosítja, mint bármiféle alkotmányos garancia.”⁶¹⁷

A különböző szerzők eltérő meghatározásokat adtak a történeti alkotmány fogalmára, és eltérők a felsorolásai is, azonban közös pontként tekinthetünk arra, hogy kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak a történeti alkotmánynak és alkotóelemeinek is. A magyar alkotmányfejlődésre 1949-ig a történeti alkotmány volt a jellemző, amíg az 1949. évi XX. törvényt el nem fogadták. Ezzel megszakadt ez a fejlődés, Magyarország alkotmányjoga új útra lépett, más szemléletmóddal, rendszerrel. Ezért nem szerencsés a kettőt egyszerre használni egy rendszerben, mert problémát okozhat az eltérő alap. Mivel Magyarországnak már van kartális alkotmánya, a történeti alkotmány mint egész nem használható, valamint figyelembe kell venni azt a tény is, hogy 1949-ben megszakadt a történeti alkotmány fejlődése. Az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányait 1949-ig vizsgálja.⁶¹⁸ Ebben nincs is nézeteltérés, ám az 1946. évi I. törvény megítélése már vitás, egyes álláspontok szerint „kisalkotmány”, mások csak az 1949. évi XX. törvényt tekintik alkotmányos erejűnek, így kérdésként merülhet fel a történeti alkotmány kontinuitása 1946–1949 között.⁶¹⁹

Szétfeszítené e munka kereteit, s ezért csak megemlítem a Szent Korona-tant, amely a történeti alkotmányunk fontos eleme. A sajátos magyar szuverenitáselmélet központi jelentőségű volt 1949-ig. A történeti alkotmány vívmányainak Alaptörvénybe kerülésével pedig újra figyelem irányult erre a kérdésre, azonban a Szent Korona-tan sem használható úgy fel, mint 1949 előtt. A történeti alkotmány kérdéskörének „reneszánsza” mellett a jogfolytonosság vizsgálata is új lendületet kapott az új alkotmány értelmezése során, azonban ezt a területet sem segít tisztázni az Alaptörvény.^{620,621} Az viszont megállapítható, hogy a jogtörténet gyakran hasznos kútforrás bizonyult az alkotmányos fejlődés során: „*A modern értelemben vett jogfolytonosságnak és a modernizációnak együtt kell érvényesülnie, ami nem jelent mást, mint az alkotmányos hagyományok racionális figyelembevételét*”;⁶²² tehát a jogfolytonosság szempontjából is alátámasztható a történeti alkotmány vívmányainak jelentősége. Mindazonáltal megállapítható, hogy a történeti alkotmány csak egyes részei meghatározásával definiálható, és ebben nincs egységes álláspont, bár kísérletek történtek erre. Kartális alkotmány hiánya esetén valóban jelentős a történeti alkotmány meghatározásának, felhasználásának szerepe, 1949 óta azonban nem ez a kiindulópont. Kartális alkotmány meglétében a „dokumentumnak” van megkérdőjelezhetetlen elsőbbsége, de mi történik, ha a kartális alkotmányba foglalják a történeti alkotmány vívmányainak felhasználási kötelezettségét? Egyes álláspontok szerint ebben az esetben egy sajátos normacsoport

⁶¹⁷ NAGY E. 1907. p. 188.

⁶¹⁸ Ettől eltérő álláspontot képvisel Sólyom László, aki szerint az Alkotmánybíróság eddigi határozatai részét képezik a történeti alkotmány vívmányainak. SÓLYOM 2011.

⁶¹⁹ Az eltérő álláspontokat lásd: HORVÁTH A. 2011. p. 57.

⁶²⁰ SCHWEITZER 2014. p. 17-18.

⁶²¹ SZENTE 2019. p. 1-8.

⁶²² VARGA N. 2011. p. 12.

jön létre, amelynek tartalmát az alaptörvénybe foglalt rendelkezések határozzák meg, önállóan nem érvényesülhetnek, csak az alaptörvényi rendelkezések értelmezési kereteiként.⁶²³

9.2. A történeti alkotmány vívmányainak tartalma

A történeti alkotmány vívmányai kifejezés értelmezésének kérdése az Alaptörvény hatálybalépése óta fel-felbukkan a magyar jogtudomány köreiben,⁶²⁴ főleg az Alkotmánybírósághoz kapcsolódóan, azon fogalmak közt, amelyeket a testület döntésein keresztül kimunkál. Azonban a közösségi jogi szókinccnek régóta része a vívmány kifejezés, de a nemzeti jogban csak a lengyel Lisszabon-döntés és a magyar Alaptörvény említi ennek fontosságát.

A történeti alkotmány vívmányai értelmezésével foglalkozott Vörös Imre, aki nagyon alaposan vizsgálta meg a lehetséges problémákat az értelmezés során. Kimutatta, hogy nem alakult ki egységes vélemény a testületen belül ebben a kérdésben (sem), és nem alakult ki egységes feltételrendszer arra vonatkozóan, hogy miként lehet a történeti alkotmány vívmányának minősíteni valamely rendelkezést.⁶²⁵ Bemutatja a történeti alkotmányt vizsgáló szakirodalmat is.⁶²⁶ Racionálisan tekinti át a lehetséges problémákat, azonban kissé túlzónak tartom azt a véleményt, mely szerint „A vívmányok keresése egyre inkább „ötletbörzvé” nemesül, vagyis komolyan veszélyezteti a jogbiztonságot,”⁶²⁷ Ugyanis, ha megnézzük az eddigi vívmányokat, azt láthatjuk, hogy nem esett túlzásba az Alkotmánybíróság, nem sok esetben olvasztott ki vívmányt a döntései során, azonban a döntések esetlegessége miatt érthető az aggodalom.

Vörös Imre tanulmánya másokat is véleménynyilvánításra sarkallt. Szmodis Jenő felhívta a figyelmet arra, hogy a jogértelmezés többirányú, ezért nem feltétlenül lehet a történeti alkotmány vívmányait sem egyféle módon értelmezni.⁶²⁸ Szalma József álláspontja szerint „az ún. történelmi alkotmányból csupán a sarkalatos törvények „szelleme” és nem a szava az irányadó. Vagyis ennek a ma is általánosan elfogadható szabályait kell (intencionálisan) figyelembe venni”.⁶²⁹ Tehát az intenciót kell figyelembe venni, kollízió esetén az időben későbbinek elsőbbséget adni.⁶³⁰ Nincs egységes álláspont a szakirodalomban sem ebben a kérdésben, ahogy az alkotmánybírák között sem.

Már az Alaptörvény hatálybalépése előtt is foglalkozott az Alkotmánybíróság egyes jogintézmények, alapjogok történeti hátterével, felhívva a figyelmet azok fontosságára anélkül, hogy megállapította volna a történeti alkotmány vívmányainak létét.⁶³¹ Ám az

⁶²³ SZMODIS 2016. p. 2.

⁶²⁴ MILÁNKOVICH 2014.

⁶²⁵ VÖRÖS 2016b. p. 46-48.

⁶²⁶ VÖRÖS 2016b. p. 48-50.

⁶²⁷ VÖRÖS 2016b. p. 55.

⁶²⁸ SZMODIS 2016. p. 179-180.

⁶²⁹ SZABADFALVI 2013. p. 188.

⁶³⁰ SZALMA 2017. p. 188.

⁶³¹ 1359/B/1990. AB határozat ABH 1991, 580, 30/1992. (V. 26.) AB határozat ABH 1992, 167, 10/1993. (II. 27.) AB határozat ABH 1993, 105, 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260, 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH1997, 41, 27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41,

Alaptörvény megváltoztatta a képet, és lehetőség nyílt a testület számára a történeti alkotmány vívmányainak kidolgozására. Első ilyen döntésük 2012-ben született,⁶³² amely tárgya miatt is nagy érdeklődésre tartott számot (a bírák kényszernyugdíjazása), valamint a benne meghatározott első történeti alkotmány vívmány megállapítás is jelentős lépés volt.⁶³³ Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy feladata a történeti alkotmány vívmányainak meghatározása, és két XIX. századi törvény felhasználásával támasztotta alá az első vívmányt, a bírói függetlenséget.⁶³⁴ E döntésével meghatározta a történeti alkotmány vívmányainak felhasználási módját is: a döntést erősíti, de önmagában nem legitimál.⁶³⁵ Ezután több határozatban előfordult a történeti alkotmány vívmányai kifejezés, és alkotmányjogi panaszokat is alapoztak erre, több-kevesebb sikerrel. Például a 3244/2014. (X. 3.) AB határozatot indikáló alkotmányjogi panasz is történeti érvekkel igyekszik alátámasztani indoklását.⁶³⁶ Emellett más határozatokban maga az Alkotmánybíróság hozott fel történeti érvelést.

A 22/2014. (VII. 15.) határozatában az Alkotmánybíróság először röviden áttekintette a távollévő terhelttel szembeni eljárás történeti előzményeit, felhasználva a 1896. évi XXXIII. tc., a Büntető Perrendtartás vonatkozó szabályait és korábbi AB határozatokat [például 14/2014. (V. 7.) AB határozat]. Ez akár úgy is értelmezhető, hogy a történeti vívmányok részét képezik az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának ma is felhasználható részei.

801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 430, 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 673/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 1064, 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007, 652, 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325, 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1072.

⁶³² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

⁶³³ 33/2012 (VII. 17.) AB határozat „[74] Új alkotmányunk R) cikk (3) bekezdése szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ez a szabály nem önmagában a történeti alkotmányt, hanem annak vívmányai jelentőségét hangsúlyozza. Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [75] A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait. [76] A jelen ügyben legalább két ilyen történeti kútfő nem kerülhető meg: az 1869:IV. és az 1871:IX. tc.-ek.”

⁶³⁴ Ezzel az alkotmányozó által megteremtett fogalom az alkotmány értelmezőjének kezében más szerepet kapott, amivel az Alkotmánybíróság „bombát helyezett el” határozatában, akárcsak a 45/2012 (XII. 29.) határozatában az Alaptörvény posztambulmát felhasználva. Lásd: ORBÁN 2013. p. 55.

⁶³⁵ CSINK 2012. p. 30.

⁶³⁶ „A történeti források arról szólnak, hogy legalábbis az Anjou-kor óta működtek Magyarországon olyan intézmények, amelyek a modern közjegyző történelmi előzményei. A hiteles helyek, a közjegyzői feladatoknak ellátása a távoli történelmi múltban, önmagában is igazolja, hogy Magyarországon a középkortól léteztek intézményi autonómiák. A közjegyzői hivatást a modern magyar jogrendszerbe a királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. törvénycikk iktatta be. A törvény a hatalommegosztás finom szerkezetébe a mai jogi szabályozáshoz hasonlóan illesztette be a közjegyző jogintézményét, a miniszteri kinevezéshez, a függetlenség garanciájaként a hatalmi ágakra is tekintő összeférhetetlenségi szabályok (sem képviselőség, sem közhivatal, sem egyéb közszolgálat, sem pedig egyházi tisztség viselése nem volt összeegyeztethető a közjegyzői tisztséggel, 3.S), továbbá elmozdíthatatlanság és a cselekvőképesség megszűnéséig, illetve holtig tartó hivatalviselés járult: (...)” [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f6a5c5aa83e6483fc1257be3001b8de8/\\$FILE/IV_1198_0_2013_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f6a5c5aa83e6483fc1257be3001b8de8/$FILE/IV_1198_0_2013_inditvany_anonim.pdf)

Ezt az álláspontot képviselte korábban Sólyom László is, aki szerint maguk a határozatok is részét képezik a történeti alkotmány vívmányainak,⁶³⁷ azonban ennek az elméletnek ellentmondó álláspontok is nyilvánosságot kaptak.⁶³⁸ Az Alkotmánybíróság továbbra is használja korábbi határozatait, hiába rendelkezett az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezésükről. A testület megtalálta azt a módszert, amellyel korábbi kánonját beépítheti a gyakorlatba.⁶³⁹

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatot követő első döntés, amely ismét a történeti alkotmány vívmányaival foglalkozott, a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat volt. Bár maga a döntés más szempontok miatt bír kiemelkedő jelentőséggel (alkotmányellenes alkotmánymódosítás, alkotmánybíróság hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatosan),⁶⁴⁰ azonban az érvelésében megjelenik az Alkotmánybíróság értelmezési kötelezettsége az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően.⁶⁴¹ Emellett Szívós Mária említi még a történeti alkotmányt különvéleményében, azon érvelésének részeként, hogy miért lehetséges átmeneti időszak egy alkotmány elfogadásakor.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozathoz fűzött két különvéleményben is megjelennek a történeti alkotmány vívmányai, Balsai István és Lenkovics Barnabás is az értelmezési tartomány egyik elemeként beszél a fogalomról.⁶⁴² Az ügyben a választási eljárásról szóló, még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései miatt fordult a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz. A testület a törvény több rendelkezését is megsemmisítette, például a választói regisztrációra vagy a tömegkommunikációs eszközök választási kampányban való részvételére vonatkozókat. Lenkovics különvéleményében az R) cikk (3) bekezdését mint az értelmezési tartomány részét vázolja fel. Balsai pedig az Alaptörvény hatására megváltozott alkotmányos értékrend alátámasztására használja többek között az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit.

A 6/2013. (III. 1.) AB határozatban az egyházakra vonatkozó rendelkezések vizsgálatakor a testület kimondta, hogy

⁶³⁷ SÓLYOM 2013.

⁶³⁸ POKOL 2014. p. 124-125.

⁶³⁹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat „[41] Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmány-értelmezést végez, (...) Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” A döntés elemzését lásd: ANTAL 2013a. p. 3-10.

⁶⁴⁰ A határozatról részletesen lásd: SZENTE 2013. p. 11-21.

⁶⁴¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat „[81] Az Alkotmánybíróság valamennyi, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében szabályozott hatáskörét – így a 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt absztrakt utólagos normakontroll hatáskörét is – az Alaptörvényben foglalt jogállásával és az adott hatáskör rendeltetésével összhangban értelmezi. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

⁶⁴² 1/2013 (I. 7.) AB határozat 153, 170.

„(...) az egyházak számára hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetétől (1990-től, vö. Nemzeti hitvallás) érvényes, kiemelt önállóságot biztosító, sarkalatos törvényeinkben (Lvt., Ehtv.) rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet, és az Alaptörvény VII. cikk (1)–(2) bekezdésének védelme alatt állnak.”⁶⁴³

Tehát ismét egy XIX. századi törvényből (1895. évi XLIII. törvénycikk) kiindulva nevezett meg a testület egy újabb elemet a történeti alkotmány vívmányai közül. Lényegében ezzel vált a vallásszabadság, az egyházak önállósága a történeti alkotmány vívmányává.

A 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban a közérdekű adatok megismeréséhez való joghoz kapcsolódó valódi alkotmányjogi panaszban hivatkoztak a történeti alkotmány vívmányaira. Az Alkotmánybíróság döntése szerint „Az alapjog értelmezéséhez, miután a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Alkotmány, illetve az Alaptörvény ismerte el, a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat.”⁶⁴⁴ A testület tehát elvetette a történeti alkotmány vizsgálatát a közérdekű adatok megismerésének vonatkozásában. A határozat érdekessége, hogy Juhász Imre különvéleményében kifejtett nézetei szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai a történeti alkotmány vívmányainak tekinthetők,⁶⁴⁵ ami összecseng Sólyom László véleményével.⁶⁴⁶

A 25/2013. (X. 4.) AB határozatban ismét a bírói függetlenség vetődik fel, mint a történeti alkotmány vívmánya, csak más szempont alapján. Az ügyben ugyanis a bírói pártatlansághoz kapcsolódóan utalt vissza a testület a 33/2012-es döntésébe foglaltakra, azonban nem minősítette a pártatlanságot a történeti alkotmány vívmányává.

A 31/2013. (X. 28.) AB határozat a népszavazáson való részvételi jogot vizsgálta, és ugyan a benyújtott valódi alkotmányjogi panasz megalapozott volt, a népszavazáshoz való jog nem került fel a történeti alkotmány vívmányainak listájára.⁶⁴⁷ A testület vizsgálta az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően a történeti kontextust is, megállapítva, hogy a

⁶⁴³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat [141]

⁶⁴⁴ 21/2013 (VII. 19.) AB határozat [29]

⁶⁴⁵ 21/2013 (VII. 19.) AB határozat [81] „3. A határozat indokolása (Indokolás [21]) szerint a történeti alkotmányról csak az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott chartális Alkotmány hatálybalépéséig beszélhetünk. Álláspontom szerint azonban az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított, a demokratikus jogállamot megeremlítő Alkotmányon alapuló, a negyedik alaptörvény-módosítással azonban hatályon kívül helyezett alkotmánybíróági határozatok jelentős részét a történeti alkotmány vívmányai közé kell sorolni. Véleményem szerint sem egyértelmű, hogy az 1949-es chartális Alkotmány, illetve annak módosításai a történeti alkotmány (illetve annak vívmányai) közé sorolhatók-e. Az azonban vitathatatlanak tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között született határozatainak többsége az alkotmányjog (hazai) fejlődése, a demokratikus átmenet, a jogállam kialakulása és megszilárdulása szempontjából jelentős állomásnak tekinthetők. Álláspontom szerint a fenti határozatok a történeti alkotmány vívmányaiként élnek tovább, tekintettel arra a tényre is, hogy 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Megjegyzem, hogy ez az értelmezés nem sérti az írott és történeti alkotmány közötti, a jogtudomány világában kétségtelenül jelen lévő markáns különbségtételt.”

⁶⁴⁶ „Tehát az alapjogok és alapvető intézmények tekintetében az alkotmánybíróóság érvényesítheti eddigi gyakorlata vívmányait. Ezek voltaképpen történeti alkotmányunk vívmányai közé tartoznak.” SÓLYOM 2011.

⁶⁴⁷ 31/2013. (X. 28.) AB határozat [25] „Az 1949. évi kommunista alkotmány nem ismerte el alanyi jogként az országos népszavazáson való részvételhez való jogot. E jog az 1994. évi LXI. törvény révén 1994. október 7-től vált az Alkotmány részévé. Az érintett jog értelmezéséhez, miután az országos népszavazáson való részvételhez való jogot először az Alkotmány, illetve az Alaptörvény ismerte el, a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat.”

népszavazáson való részvételhez fűződő jog nem volt része az 1949 előtti alkotmányos kultúrának, és az 1949-es alkotmány sem biztosította ezt a jogot, az csak később került be az alaptörvénybe.

A 33/2013. (XI. 22.) AB határozat a vádelvvel foglalkozott – többek között –, vizsgálva az intézmény történeti előzményeit anélkül, hogy vívmányt állapított volna meg. A történeti kontextus vizsgálata gyakoriságának növekedése volt megfigyelhető ebben az évben.

A 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban ismét a bírói függetlenség kérdése merült fel, mint a történeti alkotmány vívmánya, a befolyásolási kísérletekkel összefüggésben.

A 3015/2014 (II. 11.) alkotmánybíróági végzésben a történeti alkotmány vívmánya a bírói függetlenséghez kapcsolódott, mégpedig a büntetőeljárással kapcsolatban.

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban⁶⁴⁸ a sajtószabadság történeti alkotmány vívmánya státusza került megerősítésre, a 12 pontra és az áprilisi törvényekre való hivatkozással.

A 29/2014. (IX. 30.) AB határozat ismét kimondta, hogy a közérdekű adatok védelméhez való jog nem képezheti a történeti alkotmány vívmányát.⁶⁴⁹ Ez a jog ebben a megfogalmazásban a modern demokráciák jellemzője, a második világháború előtt nem merült fel sem a személyes adatok védelmének, sem a közérdekű adatok megismerésének joga. Az akkori technikai fejlettségi szint mellett nem is tudott volna olyan szinten belelátni az állam polgárai életébe, a második világháború után pedig nem merült fel az ehhez hasonló jogok védelme az állammal szemben Magyarországon. Az Alkotmánybíróság tehát meghúzta a vonalat: az 1949 előtt nem releváns jogokkal kapcsolatosan nem lehet történeti alkotmány vívmányát létrehozni/megállapítani.

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban az erkölcstelen ügylet tilalmáról mondta ki a testület, hogy „európai közös alkotmányos hagyománynak és a magyar történeti alkotmánynak is szerves része, alapvető értéke”.⁶⁵⁰ Azonban a vívmány szót kerülte, vagyis az Alkotmánybíróság nem nyilvánította ki, hogy az erkölcstelen ügylet tilalma a történeti alkotmány vívmánya, csak azt, hogy a történeti alkotmány szerves része. Ezt a két kifejezést tekinthetjük szinonimának? Álláspontom szerint ebben az esetben igen, hiszen az erkölcstelen ügylet tilalma 1949 előtti alapelv, római jogi gyökerekkel,⁶⁵¹ valamint a ma

⁶⁴⁸ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat [13] „A sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik. Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja. E nélkül az égetővé vált politikai és társadalmi kérdéseket, a nagy átalakulás kívánalmait nem lehetett megfogalmazni a nyilvánosság előtt. A március 15-én közzétett kiáltvány 12 pontja közül a legelső mondta ki: „Kívánjuk a sajtó szabadságát, censura eltörlését.” Csak ezt követte a felelős minisztérium, a törvény előtti egyenlőség, a közteherviselés, a jobbjogfelszabadítás követelése és minden egyéb. Az előzetes cenzúra eltörlésével az áprilisi törvények egyike, az 1848. évi XVIII. törvénycikk, a sajtótörvény biztosította a sajtószabadságot.”

[14] „A sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával. A sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható.”

⁶⁴⁹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [43] „Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja azon álláspontját, miszerint az érintett alapjog értelmezése szempontjából a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat, mivel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogok hazánkban először az 1989. évi XXXI. törvény tette az Alkotmány részévé.”

⁶⁵⁰ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [79]

⁶⁵¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [79] „Az európai civilizáció egyik pilléréként is számon tartott római magánjogból kétezer év óta ismert és bevett a *contra bonos mores* elve, mely szerint a jóerkölcsebe ütköző jogügylet semmis, ahhoz joghatás nem fűződhet. Az elvet a mintaként is szolgáló francia, osztrák, német magánjogi

gyar tételes jogban jelen volt és van. A vívmány kifejezés jelentése küzdelemmel, hosszú fáradozással elért eredmény,⁶⁵² tehát szerves fejlődés eredménye, azonban attól nem válik valami feltétlenül a történeti alkotmány vívmányává, hogy a történeti alkotmány szerves részét képezi, mivel ebben az esetben túl széles lenne a kör, amely a történeti alkotmány vívmányai közé tartozik. Mindig az Alkotmánybíróság kompetenciája kimondani, hogy az adott elv a történeti alkotmány vívmányai közé tartozik-e vagy sem.

A 17/2015 (VI. 5.) határozatában az Alkotmánybíróság a földbizottságról állapította meg, hogy a Földforgalmi törvény célja és megoldása ennek vonatkozásában „*történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözi*”.⁶⁵³ Emellett az ítélet arra is felhívta a figyelmet, hogy „*a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya*”.⁶⁵⁴

A 2/2016 (II. 8.) AB határozat kimondta, hogy a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk a történeti alkotmány vívmánya,⁶⁵⁵ amely szétválasztotta a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, megteremtette a bírói függetlenséget és a bírói ítélezés törvény alá rendelését.

A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat jelentős lépést tett, amikor meghatározott egy listát a történeti alkotmány vívmányairól példálózó jelleggel:⁶⁵⁶ „*a szabadságjogok, a hatalom-megosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme*”.⁶⁵⁷ Ez eddig a legátfogóbb katalógusa a történeti alkotmány vívmányainak.

A 12/2017 (VI. 19.) határozatában az Alkotmánybíróság ismét a bírakkal foglalkozott, kimondta, hogy „*A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik*”.⁶⁵⁸ Az 1869. évi IV. törvénycikk vonatkozó részeinek elemzésével bizonyítja a határozat indokolása, hogy ahogy azt már több korábbi határozatában kimondta, a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság a történeti alkotmány vívmánya. Ebben az esetben a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait megváltoztató törvényi rendelkezések hoztak volna változást a bírakkal kapcsolatban, azonban a Kúria elnökének indítványára az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta a bírósági szolgálati jogviszony besorolását a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső foglalkoztatási jogviszonyok közé, valamint egyéb rendelkezéseit is áttekintette a törvénynek.

A 17/2017. (VII. 18.) AB határozatában a testület megerősítette, hogy a „*A vallásszabadság, a vallási türelem a magyar alkotmányos hagyomány része, különösen a felekezeti jogegyenlőség, azaz a különböző vallású polgárok jogegyenlősége, amely a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya*”.⁶⁵⁹

kódexek törvényi rangra emelték (Code civil Art. 1131. és 1132.; Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch § 878.; Bürgerliches Gesetzbuch § 138.), Magyarországon az első versenytörvény (1923. évi V. törvénycikk 1. §), majd Magyarország Magánjogi Törvényjavaslata (Mjt.) 956. §-a iktatta be (1928-ban).”

⁶⁵² JUHÁSZ 2009. p. 1513.

⁶⁵³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [54]

⁶⁵⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [87]

⁶⁵⁵ 2/2016. (II. 8.) AB határozat [32]

⁶⁵⁶ A határozat egyéb, a téma szempontjából jelentős kérdéseinek vizsgálatára külön kerül sor.

⁶⁵⁷ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

⁶⁵⁸ 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [46]

⁶⁵⁹ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat [39]

A 34/2017. (XII. 11.) AB határozat esetében a sajtószabadság történeti alkotmány vívmányakénti státusza került megerősítése. A döntéshez fűzött különvéleményében Czine Ágnes kifejtette, hogy:

„(...) nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozó szempontnak tekintette a sajtószabadság történeti alkotmány szerinti tartalmát {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [12]–[14]}. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a történeti alkotmányunk részét képező 1848. évi sajtótörvény (1848. évi XVIII. törvénycikk) 14. §-a úgy rendelkezett: „[k]i az országgyűlés, a törvényhatóságok, mindenféle törvényszékek, és törvény által alkotott egyéb testületek iratait, és azok nyilvános üléseit hív szellemben és igazán közli, ellene a közlöttek tartalma miatt kereset nem indíthatatik.” A polgári bíróságok gyakorlata tehát összhangban áll a történeti alkotmány azon gondolatával, hogy a „hív szellemben és igazán” tudósító sajtót bizonyos körben védelem illeti meg a felelősségre vonással szemben.”

A 3002/2018. (I. 10.) AB határozat ismét a sajtószabadság státuszát erősítette meg, mint a történeti alkotmány vívmánya, felhasználva érvelésében ezt az eszközt.

A 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat ismét a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk vívmány rangját mondta ki, ahogy a 14/2018. (IX. 27.) AB határozat is, amelyben a

”Történeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára.”⁶⁶⁰

A 3001/2019. (I. 7.) AB határozat a közjogi érvénytelenség kérdését vizsgálta a Házzabály bizonyos rendelkezéseinek vonatkozásában. A testület megállapította, hogy nem automatikus a közjogi érvénytelenség bármelyik Házzabályi rendelkezés megsértésének esetében, hanem

„(...) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házzabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti. Ez az értelmezés összhangban van történeti alkotmányunk vívmányaival. Az Országgyűlés 1848-tól, a népképviselői alapon létrejövő országgyűlés megalakulásától kezdve maga állapította meg a szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat. (...)”⁶⁶¹

A 25/2018. (XII. 28.) AB határozat ismét a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésével foglalkozott, az 1896-os közigazgatási bírósági törvényt használva érvelésében.

A 3/2019. (III. 7.) AB határozat a „történeti alkotmányban gyökerező önazonosság” kérdését vizsgálta. A döntés szerint a Btk. szigorúbb rendelkezései megfelelő összhangban

⁶⁶⁰ 14/2018. (IX. 27.) AB határozat [20]

⁶⁶¹ 3001/2019. (I. 7.) AB határozat [34]

vannak az Alaptörvénnyel, mivel a szuverenitás és az alkotmányos identitás védelme okán szükséges ezek bevezetése.⁶⁶²

A 15/2019. (IV. 17.) AB határozat esetében a magyar Országgyűlés működése egy viharos pillanatának alkotmányjogi oldala jelenik meg. A nagy port kavart, rendes működést ellehetetlenítő körülmények között elfogadott jogszabályok⁶⁶³ közjogi érvénytelenségének kérdése merült fel az ügyben. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az országgyűlés alkotmányos szerepét, megállapítva, hogy „(...) történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmánya a parlament (az Országgyűlés) intézményének létrejötte és közjogi szerepe”.⁶⁶⁴

Mindezek után az Alkotmánybíróság a következőképpen összegezte az Országgyűlés, mint a történeti alkotmány vívmánya – szerepet:

„Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság, az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Erre tekintettel kiemelt jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az ott meghatározott feladatait és jogköreit az Ogytv.-ben és a Hárszabályban részletezett előírásoknak megfelelően gyakorolja, és, hogy azokat mindenkor gyakorolni is tudja. Ez történeti alkotmányunk egyik olyan vívmánya, amelyen nemcsak a hatalommegosztás és a törvények meghozatalának képessége, hanem magának az államnak az alkotmányos működése nyugszik.”⁶⁶⁵

Tehát egy újabb elemmel bővült a lista, felkerült az Országgyűlés közjogi szerepe, megfelelő, alkotmányos működése is a történeti alkotmány vívmányai közé.

A 22/2019. (VII. 5.) AB határozat esetében szintén a 2018. december 12-én tartott ülésnap eljárási szabálytalanságai kerültek górcső alá, valamint a közigazgatási bíróságokra vonatkozó, aznap elfogadott jogszabályok. A komplex kérdésből csak a történeti alkotmány vívmányának kérdéséhez kapcsolódó részt vizsgálom. Eszerint:

„ (...) a történeti alkotmány vívmányaként értelmezhető, hogy a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a szerint „[a]z igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” A bíróságok ítélkező tevékenységét – amely tekintetében függetlenségük vitán felül áll – el kell választani a bíróságok központi igazgatásának hatáskörétől, amely nem ítélkező tevékenység. Történeti alkotmányunk vívmánya tehát az az elvi megkülönböztetés, amely az ítélkező tevékenységet elválasztotta a bíróságokra mint szervezetekre irányuló külső igazgatástól.”⁶⁶⁶

Ezután még az 1871. évi VIII. törvénycikk, majd az 1877. évi XXII. törvénycikk, az 1492. évi X. törvénycikk, az 1566. évi XXV. törvénycikk, az 1791. évi XII. törvénycikk, az 1848. évi III. törvénycikk, de még Deák Ferenc igazságügyi miniszter 1848. május 5-én kiadott 349. számú körlevele is elemzésre kerül a hatalmi ágak elválasztására vonatkozó rendelkezések szempontjából, azonban a részletes elemzés a végrehajtó és a törvényhozó

⁶⁶² 3/2019. (III. 7.) AB határozat [46]

⁶⁶³ Például: Botrány a magyar parlamentben <https://www.vg.hu/kozelet/politika/botran-y-a-magyar-parlamentben-1250374/>

⁶⁶⁴ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat [23]

⁶⁶⁵ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat [25]

⁶⁶⁶ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat [78]

hatalom több évszázados elkülönítése elvének elemzése mellett kissé elsiklott a fő kérdéstől a történeti irányba.

Hörcherné Marosi Ildikó a döntéshez fűzött különvéleményében kétségesnek nevezte a történeti alkotmány elemeire alapozott értelmezéseket. Álláspontja szerint:

*„A történeti alkotmány részét képező jogi dokumentumok abban a logikában válhatnak vívmánnyá – és ezzel az Alaptörvény értelmezési tartományának részévé –, ha azok az Alaptörvény hatálya alatt és a Nemzeti hitvallás fényében is értelmezhetők. Úgy látom, hogy várat magára az a dogmatikai megközelítés, amely egyértelművé teszi a vívmányok azonosításának metódusát.”*⁶⁶⁷

Ezzel rámutatott egy nagyon fontos kérdésre: valóban nincs egységes teszt, szempontrendszer vagy mátrix, ami alapján meg lehetne állapítani egy rendelkezésről, jogszabályról, hogy a történeti alkotmány vívmányának minősül-e. Ahogy erre Vörös Imre felhívta a figyelmet, nagyon ingoványos a talaj ennek a kérdésnek a vonatkozásában.⁶⁶⁸

9.3. Az alkotmányos identitás

Az alkotmányos identitás fogalmának vizsgálatát itt csak az EU és a tagállamok közötti vonatkozásban kísérem meg,⁶⁶⁹ ugyanis a kiterjedt irodalom bemutatása külön fejezetet igényelne.⁶⁷⁰ Az EU Bírósága kinyilvánította, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzák.⁶⁷¹ Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok nemzeti identitása védelmet élvez, mivel az *„elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének,”*⁶⁷² ezáltal kijelölve a határt, amelyet az EU nem léphet át az uniós jog alkalmazása során, védelem alá helyezve azt a részét a nemzeti jognak, amely a nemzeti identitáshoz tartozik, s amely minden tagállam vonatkozásában egyedi tulajdonságokkal rendelkezik. Felmerül a kérdés, mi is az alkotmányos és nemzeti identitás, mi tartozhat azok hatókörébe? Tekinthejtük elsősorban kulturális tartalommal rendelkezőnek (például család, házasság), vagy az alkotmány érinthetetlen magjaként, vagy pedig *„azon statikus, materiális, holisztikus elemeket (...) amelyek, mint alkotmányos normák, alapelvek összességében hatják át az alkotmányt, az alkotmányos rendszert”*?⁶⁷³ Ezekre a kérdésekre nincs egyértelmű válasz. A fogalmi rendszer nem alakult ki,⁶⁷⁴ azonban ez csak a jéghegy csúcsa, hiszen vizsgálható példának okáért az alkotmányos és nemzeti identitás közötti kapcsolat, vagy a releváns amerikai és az európai jogelméleti álláspontok is ebben a kérdésben, bár ezek között nincs akkora különbség, mint egykor, tekintettel az alkotmányos eszmék migrációjára.⁶⁷⁵

⁶⁶⁷ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat [167]

⁶⁶⁸ VÖRÖS 2016a.

⁶⁶⁹ Kiemelkedő a Lisszaboni Szerződés jelentősége, lásd: BESSELINK 2010. p. 36-49.

⁶⁷⁰ KLUG 2011. p. 41-49.

⁶⁷¹ Lásd: Flaminio Costa v. E.N.E.L., valamint Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

⁶⁷² Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bekezdés

⁶⁷³ SÜLYÖK 2014. p. 48-49.

⁶⁷⁴ SÜLYÖK 2015. p. 27-39.

⁶⁷⁵ Lásd ennek megjelenését bizonyos országok alkotmánybírósági döntéseiben: HALMAI 2013. p. 124-168.

Az alkotmányos identitás és a nemzeti identitás fogalmának viszonyát már többen is vizsgálták. Az alábbiakban nem célolok minden elmélet részletes bemutatására, csak a fogalmak értelmezése szempontjából néhány releváns gondolat kerül kiemelésre. Trócsányi szerint a fogalmak még tisztázatlanok,⁶⁷⁶ azonban úgy véli, hogy az EU és a tagállamok viszonyában a nemzeti identitás fogalma helyett helyesebb lett volna a tagállami identitás fogalmának használata.⁶⁷⁷ Tribl Norbert szerint a két fogalom a rész-egész viszonyában áll egymással, „*míg a nemzeti identitást hordozó szubjektum a politikai nemzet, az alkotmányos identitás hordozója maga az alkotmányos rendszer*”.⁶⁷⁸ A különböző elméletek részletes vizsgálatát teszi meg Drinóczi, arra a következtetésre jutva, hogy „*alkotmányos identitás fogalmát mindig visszavezethetjük és leszűkíthetjük az alkotmány vizsgálatára és értelmezésére*”.⁶⁷⁹ Nincs tehát egy egységesen elfogadott álláspont a kérdésben, viszont az számomra elfogadható, hogy a két fogalom rész-egész viszonyban van, mert az alkotmányos identitás több a nemzeti identitásnál.

Külön figyelmet érdemelnek az alkotmányos identitás kettősségében rejlő kérdések, hogy hol kardként, hol pajzsként használják, ahogy az szükséges az adott alkotmányos helyzetben a „fegyver” használója szerint.⁶⁸⁰

A definíciós mátrix kusza, és még figyelembe kell venni azt a faktort is, hogy minden tagállam alkotmányos identitása más és más egyedi sajátosságok alapján alakul ki. A tagállami alkotmánybírók egy része Lisszabon-határozatokban igyekezett meghatározni azon főbb elemeket, amelyek ebbe a körbe tartoznak.⁶⁸¹ Azonban nem minden ország döntött ezen út mellett, például a francia gyakorlat inkább jogtechnikai kérdésként kezeli ezt a fogalmat.⁶⁸² A kép teljessé tételéhez azonban elengedhetetlen a Lisszaboni Szerződés 2. cikkének beemelése az elemzésbe,⁶⁸³ ugyanis a közös európai alkotmányos hagyományok részben lefedhetik egy ország alkotmányos identitásának védelmét, hiszen nem feltétlenül olyan elemek képezik egy ország alkotmányos identitásának részét, amelyek kizárólag nemzeti szinten élveznek védelmet, hanem akár regionális, akár nemzetközi szinten is oltalom alá kerülhettek. Először Trócsányi László hívta fel a figyelmet a kérdés fontosságára a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában.⁶⁸⁴

A kérdés érzékeny, hiszen a szuverenitás értelmezése dönti el, hol a határ az uniós jog elsőbbségének vonatkozásában, és mi az a mag, amelyet a tagállam szuverenitása körében teljes körűen megőrizhet.⁶⁸⁵ A tagállamok eltérően reagálnak ebben a helyzetben, nemcsak

⁶⁷⁶ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 73.

⁶⁷⁷ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 77.

⁶⁷⁸ TRIBL 2018a. p. 8.

⁶⁷⁹ DRINÓCZI 2016b. p. 34.

⁶⁸⁰ Részletesen lásd: CHRONOWSKI 2018. p. 6-8.

⁶⁸¹ Azonban figyelembe kell venni a vizsgálódás során, hogy a lisszaboni szerződés végső értelmezője az Európai Unió Bírósága.

⁶⁸² SOMMSICH 2018. p. 14. Például a francia gyakorlat az alkotmányos identitás vonatkozásában nem fogadja el az *ultra vires* teszt lehetőségét.

⁶⁸³ Lisszaboni Szerződés 2. cikk „*Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.*”

⁶⁸⁴ „*A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.*”

⁶⁸⁵ Az alkotmányos identitás fogalmáról részletesen lásd: DRINÓCZI 2016b. p. 1-42.

attól függően, hogy milyen régen tagjai az EU-nak.⁶⁸⁶ Magyarország tekintetében kiindulópontként az Alaptörvény rendelkezéseit kell vizsgálni. Az Alapvetés E) cikke foglalkozik Magyarországgal és az EU viszonyával.⁶⁸⁷ Magyarország szuverenitása gyakorlásának egy részét megosztotta az EU-val, azonban ez nem jelentheti a szuverenitás feladását. Az Alaptörvény hetedik módosítása kiegészítést fűzött az E) cikk (2) bekezdéséhez, és korlátokat állított a közös hatáskörgyakorlás elé. E szerint: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

A szuverenitás határainak vizsgálata már más irányba vinné az elemzést, azonban azt fontos hangsúlyozni, ahogy azt az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy Magyarország, mint az Európai Unió tagállama kötelezettséget vállalt bizonyos feltételek teljesítésére:

„Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fenti értelmezés során figyelembe vette az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszéd alapelvét {vö. 2/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]}, valamint az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettségét (Europafreundlichkeit). Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatát abból a célból értelmezte, hogy annak eredménye egyrészt megfeleljen az Alaptörvény egész szellemiségének, másrészt az alkotmányos párbeszéd és az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében az európai egység megteremtésében való közreműködés jegyében figyelembe vegye az Irányelv releváns, az Alapjogi Charta fényében értelmezett rendelkezéseivel való összhangját is.”⁶⁸⁸

Ezzel párhuzamosan az Alaptörvény ideológiai szempontból új elemekkel gazdagította a magyar rendszert és a szimbolikus, nemzeti egységre törekvő rendelkezések jelentősége megnőtt, a Nemzeti Hitvallás kinyilatkoztatásai is ezt a képet erősítik. A nemzetfogalomra is hatással voltak a változások, ebben a tekintetben is történtek/történnek változások, bár maga az Alaptörvény sem segíti elő a fogalmi tisztázást.⁶⁸⁹ Azonban az Alaptörvényben megjelenő új szemléletmód jó alapja lehet a nemzeti identitás meghatározásának, főleg a preambulumban.⁶⁹⁰

⁶⁸⁶ SÜLYÖK 2015. p. 27-39.

⁶⁸⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) E) cikk

„(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁶⁸⁸ 2/2019. (III. 5.) AB határozat [49]

⁶⁸⁹ SMUK 2013. p. 261-270.

⁶⁹⁰ TRÓCSÁNYI 2014a. p. 73.

Az Alaptörvény hetedik módosításának szövege tartalmaz olyan kitételt, amely megjelenítette az alkotmányos önazonosság fogalmát,⁶⁹¹ emellett a „történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” is megjelent a preambulum szövegében.⁶⁹²

Ez az új kitétel a 22/2016 (XII. 5.) határozathoz köthető, amelynek elemzésére a fejezet későbbi részében kerül sor, azonban arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy ezzel alkotmányos szinten megjelent az alkotmányos identitás védelmének lehetősége, amellyel a történeti alkotmány vívmányainak új szerep juthat az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatán keresztül.

Azonban a magyar Alkotmánybíróság három 2019-es döntése új irányt ad a folyamatnak: felfüggesztették saját eljárásukat az ügyekben, amíg az EUB döntést hoz.⁶⁹³ Ezt egy valóban új, a korábbi gyakorlaton változtató hozzáállásnak tekinthetjük.

9.4. Lehetséges kapcsolódási pont az alkotmányos identitás és a történeti alkotmány vívmányai között

Vajon az alkotmányos identitás része a történeti alkotmány vívmányainak kapcsolódási pontként, amelyen keresztül egy nemzet identitása egyfajta módon kifejezést nyerhet?⁶⁹⁴ A történeti alkotmány rugalmassága ellenére kiindulópont lehet egy állam számára, hiszen évszázadok alatt alakult ki a tartalma, biztosítva egyfajta időtlenséget a jogi konfliktusoknak, valamint az igazságosságába vetett hitnek.⁶⁹⁵ Az Alkotmánybíróság számára is hasznos lehet a történeti nézőpont:

„Mivel egy adott tagállam alkotmányos identitása nem egy adott időpillanatban keletkezik, valamivel szemben megerősítve azt – hiszen ez pusztán a már létező identitás exponálását jelentené egy diskurzusban. Így természetes, hogy a historizáló nézőpont sokat segíthet abban, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság meghatározhassa, mit is tekint alkotmányos identitása szempontjából – egy befelé forduló és az organikus alkotmányfejlődésre koncentráló „önvizsgálat” szempontjából – döntő jelentőségűnek.”⁶⁹⁶

Azonban Magyarországon 1949 óta kartális alkotmány van,⁶⁹⁷ és egy országban a kettő szupremáciája nem érvényesülhet egyszerre. Mindazonáltal az Alaptörvény szimbolikus kinyilatkoztatásai megerősítették a történeti szempont jelentőségét, különös tekintettel az R) cikk (3) bekezdésére. Az Alkotmánybíróság el is kezdte meghatározni a történeti alkotmány vívmányait. Ezek a vívmányok vajon alkalmasak arra, hogy az európai uniós jog elsőbbségével szemben védjék Magyarország alkotmányos identitását? Az is figyelembe veendő, hogy ezeket a vívmányokat maga az EU is védi, hiszen a közös európai alkotmányos örökség részét képezi több olyan érték is, amelyek elengedhetetlen elemei minden tagállam működésének, mint például a jogállamiság vagy az emberi méltóság védelme. Ezek

⁶⁹¹ Magyarország Alaptörvénye R) cikk „(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

⁶⁹² Magyarország Alaptörvénye Nemzeti hitvallás

⁶⁹³ ORBÁN 2018. p. 38.

⁶⁹⁴ Az alkotmányos identitás és a nemzeti identitás közötti különbség vizsgálatához lásd: TRIBL 2015. p. 33-35.

⁶⁹⁵ Balogh 1999. p. 63.

⁶⁹⁶ SÜLYÖK 2015. p. 27-39.

⁶⁹⁷ Vagy 1946 óta, vitás kérdés.

áthatják egészében a magyar alkotmányos rendszert? Rendelkeznek valamely kulturális sajátossággal? Részét képezik az alkotmány érinthetetlen magvának?

Ha az „érinthetetlen mag” jellemzők szerint vizsgálódunk, akkor érdemes figyelembe venni a Német Szövetségi Alkotmánybíróság meghatározását a nemzeti identitásra vonatkozóan, amely a védett „mag” részének tekinti az örökkévalósági klauzulákat. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság az örökkévalósági klauzulákat a nemzeti identitás szerves részének tekinti, akárcsak a történeti alkotmány eddig meghatározott vívmányait a magyar alkotmányos rendszerben. Tekinthejtük-e a történeti alkotmány vívmányait kvázi magyar örökkévalósági klauzuláknak, hiszen szerepüket ahhoz lehet hasonlítani. Úgy vélem, ez lehetséges, hiszen valóban hasonló feladattal rendelkeznek, bár az egyik csoport tételesen az alkotmány részét képezi, a másik csoport kimunkálása pedig Alaptörvénybe foglalt feladata a magyar Alkotmánybíróságnak. Nincsenek konkrét örökkévalósági klauzulák a magyar Alaptörvényben, azonban a történeti alkotmány vívmányai – érték- és alapveti tartalmukon keresztül – segíthetnek körülhatárolni az alkotmányos identitást.

Talán ez az értelmezés lehetne a történeti alkotmány vívmányainak az alkotmánybírósági gyakorlaton túlmutató jelentősége, hiszen az alkotmányos identitás megőrzésének jelentősége a szuverenitás őrzéséhez kapcsolható, mivel a tagállamok öröködek szuverenitásuk felett, igyekeznek azt megvédeni a fogyasztástól.⁶⁹⁸ Az alkotmány stabilitása szempontjából is hasznosak lehetnek ezek az „örökkévalósági klauzulák”, hiszen a rugalmasság és a merevség közötti megfelelő egyensúly létrehozása az ideális egy alkotmány számára, bár egy alkotmány ideálisságának megítélésénél mindig tekintettel kell lenni az ország sajátosságaira, a történelmi helyzetre.⁶⁹⁹

Az Alkotmánybíróság 2016 végén vizsgálta azt a kérdést, hogy hol húzódnak az állami szuverenitás határai, amelyeket az EU sem léphet át.

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat az alapvető jogok biztosának indítványára született. A biztos az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének és az E) cikk (2) bekezdésének értelmezését kérte a következőkkel kapcsolatban:

- ♦ a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalom végrehajtása
- ♦ „(...) a magyar állami szervek és intézmények jogosultak-e, illetve kötelesek-e az Európai Unióban megvalósuló államközi együttműködés keretei között olyan intézkedések végrehajtására, amely ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, és mely jogintézmény jogosult ennek kimondására, továbbá az alapító szerződésekhez kapcsolódó hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul az EU részére átadott hatáskörön.”⁷⁰⁰
- ♦ milyen módon korlátozhatják az értelmezendő rendelkezések Magyarország szuverenitását a kérdésekkel kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság a kérdésben már állást foglalt tagállami Alkotmány-/Legfelső Bíróságok gyakorlatának vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy az EU jogi aktusainak eredményeként nem sérülhet a szuverenitás, valamint az alkotmányos önazonos-

⁶⁹⁸ Ezzel ellentétes a posztszuverenitás elmélete, megjelenését a magyar jogirodalomban lásd: SZABADFALVI 2013. p. 57-67.

⁶⁹⁹ Magyarország vonatkozásában azt is elképzelhetőnek tartom, hogy lenne helye valódi örökkévalósági klauzuláknak, akár a történeti alkotmány vívmányai, akár az alkotmányos identitás elemei néven, hogy az alkotmányos rendszer legfontosabb elemei kitüntetett védelem alá kerüljenek akár külső, akár belső változásokkal szemben.

⁷⁰⁰ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat (az indítvány lényege).

ság sem. Tehát bár az alapjogi biztos nem kapott választ konkrét kérdéseire, most először alaposan megvizsgálta a kérdést az Alkotmánybíróság, amely „(...) egy régi adóssága a magyar Alkotmánybíróságnak, és a mostani határozat egy nagy lépést tesz az említett felsorakozás felé”,⁷⁰¹ amikor megállapította hatáskörét az ügyben. A határozat számos izgalmas kérdést vet fel,⁷⁰² azonban jelen munka csak a történeti alkotmány vívmányaival összefüggő kérdésekre koncentrálna.

E szerint a döntés megállapította, hogy

*„Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.”*⁷⁰³

Tehát kapunk egy katalógust a történeti alkotmány vívmányairól, amelyben ott szerepelnek az eddig konkrétan megállapított vívmányok mellett olyan rendelkezések is, amelyek alkotmányos jelentősége megkérdőjelezhetetlen, azonban AB határozat eddig még nem mondta ki vívmány „rangjukat”.

Ahogy azt megállapítottam 2015-ben,⁷⁰⁴ az alkotmányos identitás, vagyis az alkotmányos önazonosság elemeiként megjelenhetnek a történeti alkotmány vívmányai, és elősegíthetik az alkotmány stabilizációjának megerősítését, és metszéspont lehet a két halmaz között.

Bár Stumpf István párhuzamos indokolásában felhívta a figyelmet arra, hogy a történeti dimenzió elengedhetetlen a vizsgálathoz,⁷⁰⁵ nem foglalkozott részletesen a kérdéssel. Varga Zs. András párhuzamos indokolása viszont tartalmaz egy olyan listát a történeti alkotmány vívmányairól, melyben a határozat indokolásában kiemelt vívmányok mellé a történeti alkotmány megfelelő részeit rendeli.⁷⁰⁶

Komoly érdeklődést eredményezett az Alkotmánybíróság ezen döntése,⁷⁰⁷ hiszen ezzel létrejött egy katalógus, mely először, bár levezetés és részletes indokolás nélkül, de meghatározza a történeti alkotmány tíz vívmányát.

Részletesen elemzi a döntést Chronowski Nóra és Vincze Attila, arra a következtetésre jutva a történeti alkotmány vívmányainak vonatkozásában, hogy „Ezzel az – Alaptörvényben nem szereplő – korláttal az Alkotmánybíróság nagyon széles felhatalmazást ad

⁷⁰¹ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [89]

⁷⁰² Például a magyar jog és az uniós jog korántsem ellentmondásmentes viszonyát, lásd: BLUTMAN 2017. p. 1-14.; BLUTMAN 2010. p. 90-99.

⁷⁰³ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

⁷⁰⁴ SZAKÁLY 2015. p. 36-38.

⁷⁰⁵ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [95]

⁷⁰⁶ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [112] „Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (Tripartitum), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (Pragmatica Sanctio), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegyezés törvényei).”

⁷⁰⁷ Lásd például: CHRONOWSKI–VINCZE 2017. p. 117-132.; DRINÓCZI 2017. p. 1-19.; TRIBL 2018b.

saját magának a tekintetben, hogy – az Alaptörvény szövegétől, tartalmától függetlenül, elszakadva – mi alkotmányos, és mi nem.”⁷⁰⁸

Úgy vélik, hogy ezzel a „képlékeny mércével”⁷⁰⁹ az Alkotmánybíróság egy „új, meglehetősen absztrakt hatáskört értelmezett magának”,⁷¹⁰ amelynek jövőbeli használata még korántsem egyértelmű.

Azonban „az alkotmányos identitás elméletének megfelelő alkalmazása hasznos lehet azért is, mert lehetővé teszi a múlt és az egyedi jellemzők becsatornázását az alkotmányról szóló döntéshozatalba. Ennek során pedig arra tanít, hogy egyedül a jelen nem szolgál kielégítő iránymutatásul választásainkhoz; ön-azonosságunknak és szabadságunknak nem korlátja, hanem alapja a múlt”.⁷¹¹

Az alkotmányos identitás és a szuverenitáskontroll is vizsgálatra került.⁷¹²

Álláspontom szerint pozitívum, hogy az Alkotmánybíróság adott egy listát – igaz, hogy példálózó jelleggel és megfelelő indokolás nélkül – a történeti alkotmány vívmányairól, amely lista a legfontosabb garanciákat is tartalmazza.

Ez a lista a későbbiekben kiegészülhet, és kiemelkedhet az alkotmányos rendelkezések közül, speciális rangba kerülve, *quasi* örökkévalósági klauzulákként magasabb szintű védelemben részesülve, és egy esetleges későbbi alkotmányozás során akár valódi örökkévalósági klauzulákként is megjelenhetnek egy új alkotmányban a listán szereplő elvek, ha addig megőrzik kiemelt szerepük, amit az Alkotmánybíróság megállapított.

A határozat érvelése nem minden kérdésben ad kimerítő választ,⁷¹³ azonban az eddigi alkotmánybírói gyakorlathoz képest előremutató, hogy felvállalta a kérdés vizsgálatát. Ha csak a történeti alkotmány megállapított vívmányainak szempontjából vizsgálódunk, érdemes áttekinteni, hogy a megállapított elemek minősülhetnek-e az EU tagállamainak gyakorlata szerint örökkévalósági klauzulának, azaz tartalmaz-e EU-s tagállami alkotmány ilyen tárgyban örökkévalósági klauzulát? A mellékletben található 3. táblázat mutatja az elemzés eredményét.

Látható, hogy szinte mindegyik, történeti alkotmány vívmányaként megjelölt elv megjelenik valamely EU-s tagállam alkotmányának örökkévalósági klauzulái között akár konkrétan, akár csak hasonlósági alapon, kivéve a törvényes hatalomgyakorlás és a velünk élő nemzetiségek védelmének elvét. Hogy ez mennyire volt tudatos lépés az Alkotmánybíróság részéről, csak találgatni tudunk, azonban az örökkévalósági klauzulákba foglalt elvek már vizsgált esetlegessége és specialitása nem tekinthető megfelelő alapnak ezek figyelembe vételekor, nem tekinthetők az elvek a közös alkotmányos örökség részének, hiszen a leggyakrabban használt klauzula a köztársasági alapelv, amely a monarchiákban nem tekinthető általánosan elfogadottnak.

Azt mutatja a vizsgálat, hogy nem lehet ezt a két részterületet megfelelő módon összevetni ezen az alapon, azonban mivel mind az örökkévalósági klauzulák, mind a történeti alkotmány vívmányai egy adott ország legfontosabb rendelkezéseit rögzítik, közelítésük az alkotmányos identitáshoz nem elvetendő. Ha magyar *quasi* örökkévalósági klauzulákként tekintünk a történeti alkotmány vívmányaira, amelyek az alkotmányos identitáshoz, az alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó elveket helyeznek magasabb szintű védelem

⁷⁰⁸ CHRONOWSKI–VINCZE 2017. p. 128.

⁷⁰⁹ CHRONOWSKI–VINCZE 2017. p. 128.

⁷¹⁰ CHRONOWSKI–VINCZE 2017. p. 132.

⁷¹¹ CSINK–FRÖHLICH 2016. p. 28.

⁷¹² A döntés részletes elemzését lásd: KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2017. p. 5-15.

⁷¹³ DRINÓCZI 2017. p. 10-15.

alá, ebben az esetben megállapítható ez a kapcsolat a magyar vonatkozásban, vagyis az Alkotmánybíróság ezzel a listával, amely a történeti alkotmány vívmányai tartalmazza, *quasi* örökkévalósági klauzulákat hozott létre a magyar gyakorlatban.

Ebből korábbi határozataiban már vívmánynak minősítette a testület a vallásszabadságot, a bírói hatalom függetlenségét és a szabadságjogok meghatározott elemeit (sajtószabadság). Az új lista ennél jóval tágabb, az Alkotmánybíróság az állam működésének legfontosabb alapjait minősítette vívmánnyá, amelyek ennek megfelelően külön kiemelt helyzetbe kerültek, akár új normahierarchia kialakításának alapját is képezhetik.

Akár az Oszággyűléshez kapcsolódó történeti alkotmány vívmányának kimondása is hozzáköthető a parlamentarizmushoz, mint történeti alkotmány vívmányához, abból levezethető, és így a 15/2019. (IV. 17.) AB határozat kapcsolódik a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatban megjelenített katalógushoz.

A 8/2019 (III. 9.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a Kormánytól kapott alaptörvény-értelmezési kérdések között szép számmal találhatott az alkotmányos önazonosságra vonatkozó részeket, azonban a testület válaszában kerülte ezt a kifejezést, és más érveket használt (például fenntartott szuverenitás vélelme).

A 2/2019 (III. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Varga Zs. András használta az alkotmányos önazonosságot érvelésében. A határozatból, amely többek között az E) cikk értelmezésével foglalkozott, most csak ez a gondolat kerül kiemelésre, mivel szorosan kapcsolódik a vizsgált kérdéshez.

„Magyarország alkotmányos önazonossága tehát jogi tény, de nem statikus és nem zárt. Jogi tény, vagyis nem szabadon kitölthető elméleti keret, hanem jogszabályokon, mégpedig történeti alkotmányunk már nem hatályos, de érvényes szabályain és az Alaptörvényen nyugszik. Jogi tény, amely tehát visszamenőleg nem változtatható meg: ami részévé vált, része is marad. Ugyanakkor nem statikus és nem zárt értékkatalógus, vagyis tartalma szuverén döntéssel a jövőre nézve megváltoztatható. Az ilyen változások hozzáadónak azonosságunkhoz, és maguk is visszamenőleg már nem megváltoztatható jogi tényekké válnak. Ez teszi az Alaptörvényt élő keretté.”⁷¹⁴

Felmerül az a kérdés, hogyha visszamenőleg megváltoztathatatlanok ezen jogszabályok, akkor kikerülhetnek-e ebből a körből abban az esetben, ha a kartális alkotmányban foglaltaknak már ellentmondanak. Elég például arra gondolni, hogy nem kerülhet ki a listáról elem, ennek része a bíróságok függetlensége. Amennyiben például visszakerülne a bíróságok igazgatása az igazságügyi miniszter hatáskörébe egy alkotmánymódosítás eredményeként, ez hogyan lehetne összeegyeztethető a megváltoztathatatlansággal?

A vívmánnyá minősített rendelkezések esetlegesek abból a szempontból, hogy például míg minden szabadságjog megkapja a védelmet, a vallásszabadság külön kiemelésre került, valamint a hatalommegosztás és ismét külön a bírói hatalom is megjelenik. A közjogi autonómiák tiszteletének ilyen szintű kiemelése pedig újabb kérdéseket vet fel, amelyek vizsgálata már nem e munka tárgya.

Sok lehetőséget nyitott ki ez az új terület,⁷¹⁵ azonban az irány még nem egyértelmű, sokfelé ágazhat, pont ez a veszélye, hogy egy olyan flexibilis eszköz került a testület kezébe,

⁷¹⁴ 2/2019 (III. 5.) AB határozat [72]

⁷¹⁵ Például a vívmány-teszt lehetőségét, lásd: RIXER 2018. p. 79-96.

amellyel esetek nagyon széles körét lehet akár többféle irányba eldönteni erre alapítva. A kérdés az, hogyan fogja használni a testület ezt az eszközt.

A megállapított lista azonban felhívja a figyelmet arra, hogy nemcsak a jelen pillanatnak van jelentősége az alkotmány értelmezésekor, hanem a történeti dimenzió figyelembevétele is lehetséges az Alaptörvény rendelkezései szerint. Mi mondható el ebben a kérdésben a jövő dimenziójáról? A következő fejezet tárgya ennek vizsgálata.

10. A JÖVŐ ELKEZDŐDÖTT? AZ INTERGENERÁCIÓS IGAZSÁGOSSÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYOK STABILITÁSA

Az alkotmány stabilitásának vizsgálatakor a múlt mellett a jövőre vonatkozó kérdések is támpontot nyújthatnak, ugyanis a jövő generációk érdekeinek megjelenése, azok képviselete egyre több fórumon, illetve dokumentumban bukkan fel mint prioritás nemzetközi, európai és nemzeti szinten is.⁷¹⁶ Több szervezet kifejezetten ezen érdekek képviseletének szenteli tevékenységét.⁷¹⁷ A kérdés igencsak szerteágazó, hiszen a környezetvédelemtől a gyermekek jogainak védelméen keresztül a fenntartható fejlődésen át számos olyan terület adódik, amely önmagában külön tanulmányokat érdemelne.⁷¹⁸

A kérdés jelen vizsgálat során az, hogy a mindenkori szuverénnek hatalmában áll-e úgy megváltoztatni az alkotmányt, vagy teljesen új alkotmányt elfogadni, hogy közben megköti a jövő nemzedékek kezét ennek megváltoztatásában.

Hogyan is dönthettek volna olyan kérdésekről 100-200 évvel ezelőtt, mint a számítógépes adatkezelés szabályai vagy az azonos neműek házasságának elismerése? Pont ezért van szükség egy merev alkotmány mellett olyan eszközökre, amelyek segítik azt rugalmassá tenni – ha a szövegét nem is, a mögötte levő értelmezési tartományt igen – annak érdekében, hogy minél tovább hatályban maradhasson, miközben alkalmassá válik arra, hogy több generáció is használja, ha képes alkalmazkodni a változásokhoz. Amennyiben minden generáció képes a saját igényeinek megfelelően formálni az alkotmányt, nagyobb az esélye, hogy az stabillá válik a meglévő kereteken belül. Vagy ha túl rugalmas az alkotmány, akkor fontos, hogy a jövő generációk érdekei figyelembe legyenek véve, ne csak a rövid távú érdekek érvényesüljenek, amikor megváltoztatják az alkotmány szövegét.

Az intergenerációs igazságosság elméletére alapozva különböző példákat hozok a jövő generációk érdekeinek képviseletét elősegítő intézményekre, különös tekintettel az Alapvető Jogok Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének intézményére. Ezzel összefüggésben az alkotmány stabilitását és a jövő nemzedékek érdekeinek kapcsolatát is vizsgálni kell.

10.1. Az intergenerációs igazságosság

Központi gondolata az intergenerációs igazságosságnak, hogy mivel a jelenlegi generáció döntéshozói alakítják ki azokat a körülményeket, amelyek között az eljövendő generációk élni fognak, ezért beleszólást kell biztosítani számukra már most a feltételek kialakításába.

Ha párhuzamba állítjuk a rousseau-i társadalmi szerződés gondolatát azzal, hogy most az alávétés révén erősödő jogkövetelés fedezhető fel, amelynek következtében egyre tágabb körben biztosított alkotmányos és emberi jogok érvényesülése tapasztalható, akár azt is megállapíthatjuk, hogy ez a jogok és a társadalmi szerződés gondolatának új generációját is létrehozhatja.⁷¹⁹

⁷¹⁶ A fejezet az alábbi munka átdolgozott és aktualizált változata: SZAKÁLY 2017a. p. 48-64.

⁷¹⁷ A teljesség igénye nélkül: <http://www.intergenerationaljustice.org/>, <http://www.futurejustice.org/>, <https://www.worldfuturecouncil.org/>

⁷¹⁸ NAGY B. 1994. Hasonlóan kiemelt vizsgálatási szempont a fenntarthatóság, lásd: JAKAB 2016b. p. 1-17.

⁷¹⁹ Köszönet az ötletért Sulyok Mártonnak.

A környezetvédelem területén elterjedt ez az elv, bekerülhet az alkotmányokba,⁷²⁰ ha olyan alkotmányt fogad el, esetleg betonoz be a jelenlegi többség, amelyet a jövő generáció nem tud megváltoztatni, az kárára válhat a jövőbeli döntéshozóknak és a polgároknak is.

Egyes szerzők szerint már most meg kellene bontani a hatalommegosztás elvének klasszikus hármását, és negyedik hatalmi ágként beemelni a jövő generációk érdekét, különböző szervezetek képviselőiténél segítségével.⁷²¹ Tremmel álláspontja szerint ez továbbfejlesztése lenne a klasszikus gondolkodók elméleteinek. Az intergenerációs igazságosság⁷²² jelentősége véleménye szerint megnőtt, mivel a gyorsan fejlődő világ sokkal szélesebb körű lehetőségeket biztosít a cselekvésre, hosszabb ideig tartó hatásokkal. Ezek eredményeként sokkal jelentősebb lenne a jelenlegi generáció döntéseinek ráhatása a jövőre nézve, mint például 2-3 évszázaddal ezelőtt. Emiatt megnőtt e jelenlegi generáció felelőssége is a döntésekkel kapcsolatban.⁷²³

Beckman szerint erre nincs szükség, mivel inkább azt kellene vizsgálni, hogy kire hat ki a döntés. Aki beletartozik ebbe a körbe, az része a démosznak, tehát ha kihat a jövő generációra is egy döntés, akkor ők is részét képezik.⁷²⁴ Az alkotmány esetében súlyozott ez a kérdés, hiszen általában többgenerációs dokumentumnak készül, különösen pedig a merev alkotmányok esetében bizonyulhat nehézkesnek a modernizáció, persze ez nem ok arra, hogy valódi súlyt kapjanak a jövő generációk érdekei a döntéshozatal során, még alkotmánymódosítási szempontból sem, mivel ha nem lesz megfelelő számukra valamely jogszabály, vagy az alkotmány valamely része, lehetőségükben áll majd azt módosítani. Amennyiben nem tudják módosítani az alkotmányt, mert nincs meg a szükséges támogatottság, az nem azt jelenti, hogy nincs lehetőségük módosítani az alkotmányt, hanem azt, hogy nincsenek meg a megfelelő eszközeik hozzá. Nem az előző generáció teszi lehetetlenné a változtatást, hanem a megfelelő többség hiánya, az pedig az éppen hatalmon levőkön múlik, hogy mekkora többséggel rendelkeznek, milyen kompromisszumokat képesek kötni a cél elérésének érdekében.⁷²⁵

Ezzel az iránnyal szembenálló álláspontok is felfedezhetőek, amelyek inkább megkötnék a döntéshozók kezét, más kontextusokban is. Például *Antonin Scalia*, az USA Legfelső Bíróságának néhai tagja döntései során az alapító atyák eredeti szándékát kereste az alkotmány szövegében. A textualizmusnak vagy originalizmusnak nevezett irányzat szerint az eredeti szándéknak megfelelően kell értelmezni a szöveget, és olyan kérdésekben is az alkotmány elfogadóinak szándékát szükséges keresni, melyek a modern korhoz köthetőek.⁷²⁶ Álláspontja szerint az alkotmány célja a változás megakadályozása,⁷²⁷ és bár fontos a korábbi generációk tapasztalatának felhasználása, a jól bevált intézmények átvétele, megőrzése, a változások elkerülhetetlenek, és az alkotmányoknak is alkalmazkodni kell a változásokhoz, az elavult, már nem alkalmazható részeket módosítani kell, vagy értelmezéssel új jelentést adni nekik, amelyek segítségével alkalmassá válhatnak a gyakorlatban való alkalmazásra. Így nemcsak papírra vetett szavakként, tiszteletre méltó elvekként érvényesülnének, hanem komoly gyakorlati jelentőséggel is bírhatnak. „Az alkotmányok fontos – nélkülözhetetlen –

⁷²⁰ WOLF .2008. p. 13-17.

⁷²¹ TREMMEL 2013.

⁷²² TREMMEL 2000. p. 201-220.

⁷²³ TREMMEL 2000. p. 201-220.

⁷²⁴ BECKMAN 2013. p. 780.

⁷²⁵ BECKMAN 2013. p. 785.

⁷²⁶ AUERBACH–REINHART 2012. p. 18.

⁷²⁷ SCALIA 1995. p. 114.

eszközei a politikai intézmények formálásnak és az alkotmányos értékek megőrzésének”.⁷²⁸ Ennek a figyelembevételével kettős feladatot állapíthatunk meg az alkotmányok számára: megőrizni az értéket, és formálni azt, ami még nem ideális. Ha mindkét feladatot el tudja látni egy alkotmány, akkor alkalmas arra, hogy elősegítse az intergenerációs igazságosságot is, hiszen minden generáció célja, hogy jobbá tegye az eljövendő generációk számára a rendszert, amelyben él, ám nem annak a módszernek a segítségével, hogy kizárják még az értelmezés megváltoztatásának lehetőségét is.

Ha megnézzük az USA alkotmányának preambulumát, látható, hogy abban említik az eljövendő generációkat: „(...) *biztosítsuk a szabadság áldásait magunk és utódaink számára, meghagyjuk és bevezetjük az Amerikai Egyesült Államok jelen alkotmányát*”.⁷²⁹ A célja tehát az volt az alapító atyáknak – többek között –, hogy biztosítsák a kivívott jogokat utódaik számára is. Azonban ez nem jelenti azt, hogy meg is kívánták kötni utódaik kezét, hiszen ők is pont úgy értek el eredményeket, hogy túlléptek az őket megelőző generációkat bilincsbe verő korlátokon, és szabadon döntöttek az állami élet minden alapvető kérdéséről, ugyanis „*Egy alkotmánynak elég rugalmasnak kell maradnia ahhoz, hogy alkalmazkodjon a valóság változásaihoz*”.⁷³⁰

Az intergenerációs igazságosságot ellenkező szempontból vizsgálják azok, akik a jövő generációk képviselője helyett azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy az idősebb állampolgárok részvétele a döntéshozatalba nem tekinthető-e igazságtalannak, mivel ők már nem fogják megérni a hosszú távú változások hatásait.⁷³¹

Philippe van Parijs álláspontja szerint a társadalmak előregedése komoly igazságtalansághoz vezet, mivel az eljövendő generációk helyzetét egy olyan társadalom határozza meg, ahol egyre idősebb az átlagos szavazó.⁷³² Különösen nagy kárt okozhat ez például a hosszú távú környezeti ártalmak és a természeti erőforrások kimerítése tekintetében,⁷³³ mivel ezek olyan területek, amelyek megítélésében a fiatalabb vagy jövő generációk tekinthetőek mélyebben érintetteknek.

Van Parijs többféle lehetséges módszert is bemutat ennek a kérdésnek a kezelésére, mint például a nyugdíjkorhatár elérésével a szavazati jog megszüntetése⁷³⁴ vagy a kisgyermekes családoknak további szavazatok biztosítása.⁷³⁵ Azért tekinti fontosnak ezeket a módszereket, mert úgy véli, hogy a különböző választási szabályok meghatározásával „*úgy lehet erősebben biztosítani a fiatalabb emberek figyelembe vételét a közjó meghatározásakor, vagy nagyobb súlyt adni azok döntésének, akik könnyebben el tudják képzelni, hogy mit jelent a fiatalabbak vagy a még meg sem születettek fele való tisztességesség*”.⁷³⁶ Tehát valóban ez az érvelés is a fiatalok, a jövő generációk nagyobb súlyát igyekszik támogatni, csak hogy érvei az érme másik oldalát mutatják: az előregedő nyugati társadalmakban a jövő generációk érdekei képviselőjének aránytalan háttérbe szorulásával indokolja lépések vételét annak érdekében, hogy az intergenerációs igazságtalanság megszűnjön.

⁷²⁸ AUERBACH–REINHART 2012. p. 20.

⁷²⁹ Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, Preambulum

⁷³⁰ TREMMEL 2006. p. 206.

⁷³¹ VAN PARJIS 1998. p. 292-333.

⁷³² VAN PARJIS 1998. p. 296.

⁷³³ VAN PARJIS 1998. p. 295.

⁷³⁴ VAN PARJIS 1998. p. 301-306.

⁷³⁵ VAN PARJIS 1998. p. 308-314.

⁷³⁶ VAN PARJIS 1998. p. 323.

Ez az elméleti irány ellentétes a választójog klasszikus alapelveivel,⁷³⁷ vagyis az egyenlőség elvével. A választójoggal kapcsolatosan felmerülhet a kérdés, megfelelő-e a választójog klasszikus rendszere napjainkban is? A mai rendszerek kialakulása előtt sem volt egyenlő a választójog, vajon szükséges-e változtatni ahhoz, hogy az igazságosságnak megfeleljen? A plurális választójog gondolata felmerült a dualizmus idején, de nem fogadták el a javaslatot.⁷³⁸

Az érem másik oldala a gyermekek választójogának valamilyen módon való biztosítása. Ezeket a módokat részletesen bemutatja Jakab András,⁷³⁹ valamint felmerült a magyar közéletben is a gyermekkel rendelkező szülők szavazati jogának bővítése.⁷⁴⁰

Alkotmányjogi szempontból vizsgálva a Brexit, vagyis Nagy-Britannia EU-ból való kiválásáról szóló döntést a népszavazás szoros eredménye határozta meg, a résztvevők 51,9%-a szavazott a kilépés mellett, és 48,1%-a az unióban való maradás mellett.⁷⁴¹ A 18-24 év közöttiek 70%-a azonban az uniós tagság fenntartása mellett szavazott, míg a 60 felettiiek esetében jelentős többség támogatta a kiválást.⁷⁴² Elgondolkodtató, hogyha a fent említett valamelyik módszert alkalmazták volna az idősebb korosztály szavazati súlyának mérséklésére, más eredmény született volna. A Brexit nagy horderejű döntés, amelynek komoly következményei lesznek nemcsak az Egyesült Királyság, hanem egész Európa számára, és a kérdés tulajdonképpen az angol nyugdíjasok szavazataival dőlt el. Azt a kérdést, mely a fiatalok életére lesz jelentős hatással, nem az ő többségük véleménye szerint döntötték el.⁷⁴³

Bár a fiatal szavazati joggal rendelkező korosztály nagy része valóban nem támogatta az EU-ból történő kilépést, csak 36%-uk vett részt a népszavazáson. Ha magasabb lett volna a részvételi arányuk, akár meg is fordíthatták volna a szoros eredményt, így nem lehet csak az idősebbek EU-ellenességét okolni az eredményért, hanem figyelembe kell venni a fiatal korosztály érdektelenségét, jövő generációkkal szembeni közömbösségét is. Mondható, hogy ez nem egy fiatalok által meghatározott döntés, azonban ilyen alacsony részvételi arány mellett, mint amit ez a korosztály mutatott, nem jogos a felháborodás. Biztosítsunk tehát nagyobb beleszólást a döntésekbe a fiataloknak, a jövő generációknak akkor is, ha nem élnek a most biztosított döntési lehetőséggel?

Természetesen nem ilyen egyszerű a megoldás, mindenesetre elgondolkodtató, hogy miközben egyre több hang szól a mellett, hogy nagyobb szerep jusson a jövő generációknak a döntéshozatalban, igénylik ezt egyáltalán a jövő generációk tagjai?

10.2. Előkérdések

Ahhoz, hogy megállapíthassuk, milyen képviseleti formában jelenhetnek meg a jövő generációk, először azt szükséges megvizsgálni, hogy egyáltalán rendelkezhetnek-e jogokkal a még meg nem született személyek, vagy érdekeik tekinthetők-e olyan szintűnek, hogy

⁷³⁷ Lásd: HALMAI 2008. p. 747-757.; TÓTH K. 2010. p. 202-208.

⁷³⁸ FÖGLEIN-MEZZEY-RÉVÉSZ T. 2003. p. 323.

⁷³⁹ JAKAB 2016. p. 3-7.

⁷⁴⁰ *Szülői szavazati jog érvek pro és kontra* http://alkotmany.reblog.hu/szuloiszavazati_jog

⁷⁴¹ KIRK-COLES-KROL 2016.

⁷⁴² HELM 2016.

⁷⁴³ SHUSTER 2016.

azok jogosultsággá váljanak.^{744,745} Ehhez először a „jövő generációk” fogalmát szükséges vizsgálni. Többféle állásponttal is találkozhatunk a szakirodalomban.⁷⁴⁶

Az egyik legmeghatározóbb *Edith Brown-Weiss*-é, aki a következő elméletet dolgozta ki: a jövő nemzedékek rendelkeznek jogokkal, mégpedig azért, mert bár az egyes személyek még valóban nem léteznek, de maga a generáció rendelkezik a jogokkal, a többi generációhoz viszonyítva. Véleménye szerint fontos, hogy a jelen generációt ne csak a *noblisse oblige* vezesse abban, hogy tekintettel legyen a jövő generációkra.⁷⁴⁷ Álláspontja szerint három fő elvet kell figyelembe venni a kérdés vizsgálatakor:

- a) megőrizni a természeti és kulturális források sokféleségét;
- b) fejleszteni az élet minőségét;
- c) méltányos hozzáférést biztosítani a múltbeli generációk örökségéhez a jövő generációk számára.⁷⁴⁸

Laura Westra főleg a gyermekek jogaival foglalkozik egy 2008-as művében, felhívja a figyelmet arra a problémára, hogy nem lehet pontosan meghatározni az érintett alanyi kört a jövő nemzedékek tekintetében.⁷⁴⁹ Hogyan tudnánk jogokat biztosítani, ha nem tudjuk, kik és mikor lesznek az alanyai? Ezzel szembe tudjuk állítani azt az érvet, hogy bármilyen módon alakulnak a jövő nemzedékek tagjainak tulajdonságai, mindenképpen érdeke a jelen generációnak a lehető legjobb feltételeket kialakítani a jövő nemzedékek számára, mivel ha most teszünk a globális felmelegedés ellen, az mindenképpen hasznos lesz a jövő nemzedékek számára.⁷⁵⁰ Ahogy az is biztos, amennyiben a jelen generáció olyat tesz, amivel hátrányt okoz a jövő generációknak, az ő életükre kihatással lesz a mi döntésünk.⁷⁵¹ Egy másik álláspont szerint, ha biztosítunk is jogokat a jövő generációknak, „akkor is megmaradnak a javak jelen és jövő generációk közötti elosztásának komoly és megoldatlan kérdései”.⁷⁵²

A „jövő generációk jogai” fogalom használata vált elterjedtté, ennek ellenére kérdéses, hogy valóban rendelkeznek-e klasszikus értelemben vett jogokkal. *Jeorg Tremmel* bemutatja a különböző lehetséges definiálási módokat,⁷⁵³ majd azt állapítja meg, hogy szerencsésebb lenne a „következő generáció” fogalom használata, mert így a jelen gyermekeire is kiterjeszhetővé válna a fogalom, ami több sikeres pert eredményezhetne a gyermekek nevében véleménye szerint.⁷⁵⁴

A hazai szakirodalomban is megjelent a kérdés. *Jakab András* álláspontja szerint a fenntarthatóság kihívására adható egyik alkotmányos válaszlehetőség a „jövő nemzedékek jogai” fogalom bevezetése. Felsorakoztatja az érveket a fogalom használata ellen, majd arra a következtetésre jut, hogy nem érdemes a fogalom használatának bevezetése miatt új

⁷⁴⁴ Egyesek álláspontja szerint ez kizárt, lásd: BECKERMAN 2006. p. 53-71. A fenntarthatóság jövő nemzedékek jogaiaként való megjelenését vizsgálja *Jakab András*, fejt ki ellene érveket, JAKAB 2016. p.7.

⁷⁴⁵ A jövő nemzedékek jogai létezésének lehetőségével foglalkozik: TATTAY 2016. p. 108-122.

⁷⁴⁶ DE-SHALIT 1995. p. 113-123.

⁷⁴⁷ BROWN-WEISS 2002. p. 6.

⁷⁴⁸ BROWN-WEISS 2002. p. 6.

⁷⁴⁹ WESTRA 2006. p. 154.

⁷⁵⁰ NOLT, John: *Arguments for and against Obligations for Future Generations*. <http://web.utk.edu/~nolt/courses/346/futurgen.htm>

⁷⁵¹ KUMAR 2009. p. 270.

⁷⁵² DE-SHALIT 1995. p. 113.

⁷⁵³ TREMMEL 2006. p. 199-203.

⁷⁵⁴ TREMMEL 2006. p. 205-206.

fogalmi rendszert kidolgozni, hanem másféle alkotmányos megoldások használata lenne indokolt.⁷⁵⁵

Tattay Szilárd az akarat- és érdekelmélet vizsgálatával elemzi a kérdést,⁷⁵⁶ arra a következtetésre jutva, hogy bizonytalan a terület megítélése, és több szerző különböző véleményét bemutatva vázol fel fogalmi keretet.⁷⁵⁷

Külön kérdés a gyermekek jogainak megítélése, amelynek alapos elemzése szétfeszítené e munka kereteit,⁷⁵⁸ itt csak utalok arra a gondolatra, amely szerint a gyermekek testesítik meg a jövő generációk közül az elsőt, ezért érdekeiket kiemelt védelemben kell részesíteni.⁷⁵⁹

Ha „igazi” jogként tekintünk a jövő generációk jogaira, át kell strukturálni a jogvédelmi rendszert azok védelmének biztosításához.⁷⁶⁰ Amennyiben érdekként jelennek meg, másként kell kezelni őket. Azonban akkor is figyelembe kell venni érdekeik kiemelt védelmét, mivel a jelen generációinak is érdeke, hogy leszármazottaik részére olyan feltételeket teremtsen, amelyek nem nehezítik meg/teszik lehetetlenné életüket.

Álláspontom szerint nem lehet a klasszikus értelemben vett jogokként tekinteni a jövő nemzedékek jogaira, azonban szükséges, hogy kiemelt védelemben részesüljenek az érdekek között, annak érdekében, hogy jelentőségük szerint érvényesülhessenek.

Ahogy az ENSZ 2006-os jelentése fogalmaz a jövő generációk jogairól: „*Bár nem tudjuk megfelelő biztonsággal megállapítani a jövő generációk pontos szükségleteit és igényeit, azt minimum megtehetjük, hogy két kérdést figyelembe veszünk: csökkenteni az ártalmakat és azt tenni, ami mind a jelen, mint a jövő generációk számára hasznos*”.⁷⁶¹

Tehát érdemes ezt a kérdést abból a szempontból megközelíteni, hogy mit tehetünk annak érdekében, hogy a jövő generációk számára biztosítottak legyenek a megfelelő körülmények? Meddig mehet el a jelen társadalma ennek érdekében?⁷⁶²

Az alkotmányos patriotizmus elmélete szerint az alkotmány értékrendjével való azonosulás miatt kérdéses, hogy mi lehet az az értékálló tartalom, amely erősítheti az alkotmány legitimitását a jövő nemzedékek számára. Hogyan kell ezt megfogalmaznia a jelen alkotmányozójának ahhoz, hogy időtálló legyen a dokumentum?⁷⁶³

A számos elméleti⁷⁶⁴ érdekellentét közül az egyik a jelenlegi és a jövő generációk közötti érdekellentét, hiszen „*A jövő generációk érdekét nem lehet önmagában, az emberiség-méretű, jelenkori szolidaritástól és felelősségtől elválasztva érvényesíteni*”.⁷⁶⁵ A másik érdekellentét a különböző eljövendő generációk közötti érdekellentét.⁷⁶⁶ A harmadik pedig

⁷⁵⁵ JAKAB 2016. p. 7-8.

⁷⁵⁶ TATTAY 2016. p. 111-115.

⁷⁵⁷ TATTAY 2016. p. 119-122.

⁷⁵⁸ WESTRA 2006. p. 22-26; 229-255.

⁷⁵⁹ WESTRA 2006. p. 22-26.

⁷⁶⁰ JAKAB 2016. p. 7-8.

⁷⁶¹ Intergenerational solidarity and the needs of future generations Report of the Secretary-General, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf> 18.

⁷⁶² Intergenerational solidarity and the needs of future generations Report of the Secretary-General, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf> 14.

⁷⁶³ SÚLYOK 2016. p. 347.

⁷⁶⁴ Melyek könnyen valóságossá is válhatnak, lásd Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources ügy <https://goo.gl/bvxGSw>

⁷⁶⁵ SÓLYOM 2000. p. 38.

⁷⁶⁶ „*Nem tudhatjuk, a negyedik és az ötödik között, vagy az ötödik és a tizedik nemzedék között nem merül-e föl hasonló választási szituáció. Ami jó a most következő öt generációnak, lehet végzetes a hatodiknak. S miért lenne minden érdek globális? Ami jó a jövőendő szibériai és alaszkaik embereknek, katasztrófa lehet Dél-Ázsiában.*” SÓLYOM 2000. p. 38.

egy adott generáción belül nyilvánulhat meg, hiszen ahogy a jelenben sincs érdekegyezés a társadalom minden tagja között, erre a jövőben sem lehet számítani. Az ezen érdekek közötti egyensúly megteremtése az alkotmányozó feladata.

Egy másik probléma, hogy a politikai érdekvényesítés dimenziói eltérhetnek az intergenerációs érdekektől, amelyek jellegükből adódóan hosszú távon, akár több generáción átívelve hatnak. Ez hasonló az alkotmány és az „egyszerű” jogszabály közötti különbséghez, mivel az alkotmánynál különösen fontos cél, hogy hosszabb távra határozza meg az adott ország működésének alapjait, míg egy jogszabály képezheti pillanatnyi politikai prioritások időszaki és változó lenyomatát is.⁷⁶⁷

John Rawls Theory of Justice című műve foglalkozik a jövő generációk érdekeivel abból a szempontból, hogy milyen módon szükséges a jelen generációnak félretenni forrásokat a jövő generációk számára, hogyan követeli azt az igazságosság.⁷⁶⁸ Álláspontja szerint minden generációnak félre kell raknia tőkét a jövőre nézve, azt azonban nem tartja meghatározhatónak, hogy pontosan milyen mértékűnek kell lennie ennek a tartalékolásnak.⁷⁶⁹ Azonban azt is szükséges figyelembe venni *Rawls* szerint, hogy minden generáció – kivéve az elsőt – csak nyerhet azzal, ha történik tőkehalmozás, hiszen az egyre csak nőni fog, ha minden generáció tesz hozzá.⁷⁷⁰ *Rawls* felhívja a figyelmet arra, hogy minden generációnak vannak kötelezettségei a többi generációval szemben, és arra kell törekedniük, hogy a fenntartsák és fejlesszék az igazságos intézményeket.⁷⁷¹

A különböző konfliktusok mellett felmerülhet, hogy milyen módon korlátozza/korlátozhatja magát az adott generáció a jövő generáció érdekében. Ezt vizsgálja az alkotmány vonatkozásában *Jon Elster*, akinek elmélete szerint az alkotmányozó úgy kötteti meg magát, ahogy Odüsszeusz odaköttette magát az árbochoz, hogy ellen tudjon állni a szirének énekének.⁷⁷² Más szerzők is osztják ezt az álláspontot jövő generációkra is kiterjesztve:

„A szavazati joggal még nem rendelkezők érdekeit úgy lehet megvédeni, hogy az aktuálisan élők alkotmányos vagy más intézményi korlátokat állítanak önnön mozgásszabadságuk elé. Tisztázzák azokat a határokat, amelyeken túl bizonyos lépéseket nem tesznek, nem tehetnek meg, és hogy a kísértésnek ellen tudjanak állni, előre akadályokat gördítenek maguk elé.”⁷⁷³

Ezzel nemcsak a jövő generációk érdekeit védik, hanem biztosítják az alkotmány stabilitását is, hiszen minél több akadályt gördítenek maguk elé, minél nehezebb módosítani az adott alkotmányt, az annál stabilabbá válik egy bizonyos határig. Ugyanis a túlzott merevség inkább gátolja az ország megfelelő alkotmányos működését, ha nem alakultak ki megfelelő informális módszerek ennek kezelésére.⁷⁷⁴

⁷⁶⁷ „De a nemzedékek közti igazságosság egyik fontos alapelve, hogy nem rakhatunk irracionális terheket a jelenlegi generációk vállára azért, hogy meghatározatlan jövőbeli igényeket elégítsünk ki, miközben a jelenlegi döntések során sincs jogunk kirekeszteni a jövő nemzedékeket a források felhasználásából.” „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált” BROWN-WEISS-JÁVOR 2008. p. 33.

⁷⁶⁸ RAWLS 1999. p. 251-258.

⁷⁶⁹ RAWLS 1999. p. 252-253.

⁷⁷⁰ RAWLS 1999. p. 256.

⁷⁷¹ RAWLS 1999. p. 258.

⁷⁷² ELSTER 2000. p. 94.

⁷⁷³ GÁL-GULYÁS-MEDGYESI 2011. p. 3.

⁷⁷⁴ LUTZ 1994. p. 356.

Ezzel szemben, ha nem alakul ki megfelelő módszer a valós változások kezelésére, olyan helyzet alakulhat ki, mint Belgiumban; a kifejezetten nehezen módosítható alkotmány képtelen követni a változásokat, és gyakran interregnum alakul ki az egyes kormányok között.⁷⁷⁵

10.3. Az alkotmány stabilitása és a jövő generációk jogai

Vajon az amerikai alapító atyák gondolták volna, hogy művük több száz éven át gyakorlatilag változatlan marad, és csak alkotmánykiegészítéseket fűznek ahhoz? Minden alkotmány-kodifikátor fejében ott van a gondolat, hogy vajon mennyire lesz maradandó a munkája, kősziklára vagy homokra építi-e az alkotmányt? Vajon több száz év múlva is ez lesz az adott állam működésének alapja, és nagy tisztelet övezi, mint a máig élő 1814-es norvég alkotmányt,⁷⁷⁶ vagy hamar eltűnik a történelem viharaiiban, mint számos francia alkotmány?

Az egyes alkotmányok között számos szempont szerint tehetünk különbséget (elfogadás módja, terjedelem, rugalmasság, tartalom, stb.), azonban vannak olyan alapkérdések, amelyek hasonló módon jelennek meg szinte minden alkotmányban – például élethez való jog, bírák függetlenségének biztosítása, stb.. Ezek közé sorolja a jövő generációk érdekeinek megjelenítését *Haberle*, aki szerint: „*A nagyfokú eltérés ellenére, mely az alkotmányos államok általános alkotmányozási szokásait a hagyomány és a temperamentum szerint jellemzi, a generációs problémát az alkotmány olyan részének kellene tekinteni, mely jogi »alapját« képezi az államnak és a társadalomnak.*”⁷⁷⁷

Illetve az USA alkotmányát is tekinthetjük olyan alaptörvénynek, amelynek megváltoztatása nagyon magas szintű összefogást, az alkotmány elfogadása óta ritkán látott politikai kompromisszumokat követelne meg, és ezáltal tulajdonképpen szinte lehetetlen is a gyakorlatban,⁷⁷⁸ ezért folyamatosan merülnek fel különböző elméletek az alkotmánymódosítási folyamat megváltoztatására.⁷⁷⁹ Például az *Electoral College* megszüntetése ilyen cél volna, a közvélemény-kutatások szerint évtizedek óta eltörölné a többség a szervezetet,⁷⁸⁰ ám a bonyolult alkotmánymódosítási eljárás nem teszi ezt lehetővé.⁷⁸¹ A XVIII. században kidolgozott alkotmánymódosítási eljárás akkor jó kompromisszumnak bizonyult, azonban manapság inkább kellemetlen eljárás, amelynek megváltoztatása igencsak kérdéses. Ez a jelenség tipikus példája a holtkéz-elméletnek,⁷⁸² mert a holtak valóban kijelöltek egy utat a jövő generációk számára, amelyről nem tudnak letérni. Nem készülhettek fel olyan kérdések eldöntésére, amelyeknek esetleges kialakulását el sem tudták volna képzelni.

A jövő generációk érdekeinek figyelembe vétele az alkotmányozás során általában háttérbe szorul az alkotmányozó generációk érdekeihez képest, hiszen alig láthatóak ezek az érdekek. Tulajdonképpen az alkotmányozás pillanatában élőknek van a legnagyobb beleszólása a döntésekbe. Ahogy azt *Jefferson* megfogalmazta:

⁷⁷⁵ CDL-AD(2012)010 p. 6.; BEHRENDT 2013. p. 17-18.

⁷⁷⁶ BALOGH E. 2014. p. 111.; OPSAHL 1991-1992. p. 181-216.

⁷⁷⁷ HABERLE 2006. p. 226.

⁷⁷⁸ Ezzel ellentétes álláspontot foglal el Vicki C. Jackson, lásd: JACKSON 2015. p. 575-605.

⁷⁷⁹ Például: EKELI 2007. p. 94-101.

⁷⁸⁰ SAAD 2011.

⁷⁸¹ VAROL 2014. p. 450.

⁷⁸² Lásd például SIEGEL 2009. p. 1399-1424.; EASTERBROOK 1998. p. 1119-1126.

*„Ez a fizikai értelemben vett Föld, és minden, ami rajta található, a jelenlegi fizikai értelemben vett benépesítőihez tartozik, az ő generációjuk ideje alatt. Csak nekik áll jogukban dönteni arról, ami csak őket érinti, és meghatározni az erre vonatkozó jogot; és ez a döntés csak a többségük által hozható meg.”*⁷⁸³
Azonban ez az álláspont azt a sajátosságát nem veszi figyelembe az alkotmányoknak, amely szerint ez a jogi dokumentum tipikusan több generációra hat.^{784,785}

Ezen az úton tovább haladva: ha egy generáció úgy dönt, hogy megköti a saját kezét egy kérdésben, kiterjesztheti ezt a korlátozást az őt követő generáció(k)ra is? Elegendő, ha csupán megnehezíti az alkotmány módosításának vagy új alkotmány elfogadásának a szabályait, hogy ezzel konzerválja az általa elfogadott alkotmány értékeit? Ezzel vajon már olyan védőhálót fon az alkotmány köré, amely biztosítja annak stabilitását? Vagy ezzel épp azt éri el, hogy az elérhetetlennek tűnő módosítás helyett teljesen új rendszerben fog új dokumentum készülni, ezzel jelentősen megrövidítve az adott alkotmány hatályban maradását?

Az a kérdés, hogy a jövő generációk egyetértenek-e a meghatározott döntésekkel, vagy sem, irreleváns abból a szempontból, hogy a jelenlegi döntéshozó nem tudhatja, milyen érdekeket képviselve, az adott gazdasági, társadalmi, politikai környezet nyomásának eleget téve milyen döntést hoz a jövő generáció egy adott kérdésben *in concreto*. Különböző hatástanulmányok és elemzések segíthetik az erre való felkészülést, de teljes mértékben nem lehet kikövetkeztetni a jövő várható eseményeit. Az, hogy az alkotmányozók igyekeznek figyelembe venni a jövő generációk érdekeit,⁷⁸⁶ nem tekinthető elegendőnek, ha nem tudjuk, mely érdekek mellett lesznek elkötelezettek.

Ahogy Noah Webster megfogalmazta: *„csak a kísérlet, hogy örökre szóló alkotmány készüljön, annak feltételezése, hogy jogunk van kontrollálni a jövő generációk véleményét; olyan, mintha azokra vonatkozóan hoznánk törvényt, akik felett olyan kevés hatalmunk van, mint egy ázsiai ország felett”*.⁷⁸⁷ Ez a vélemény jól kifejezi a paradox kérdést: fontos, hogy tekintettel legyünk a jövő generációkra, de honnan tudhatnánk, hogy mire figyeljünk, hogy ez majd a jövő generációk érdekeit (is) szolgálja? Nyilvánvaló, hogy az olyan területek vonatkozásában, mint a környezetvédelem, könnyebben megválaszolható kérdés, hiszen ott a cél az épített és természeti környezet megóvása az eljövendő generációk számára, ami egyértelműen előnyös nemcsak a jelenlegi, hanem a jövőbeli lakosság számára is. Ahogy az a magyar Alaptörvényben is olvasható:

„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme,

⁷⁸³ JEFFERSON 1816.

⁷⁸⁴ Lásd Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.): *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”*

⁷⁸⁵ *„Thus, a constitution is normally drafted and enforced not only according to the demand of the generations living today but also for future ones. In order to enable the people and their representatives to participate in order to handle the ‘social change’ ‘over and over again’, also within shorter time units of 15 or 30 years (henceforth probably more), the model of the constitutional state has developed and differentiated appropriate procedures.”* HABERLE 2006. p. 223-224.

⁷⁸⁶ ELSTER 2000. p. 170.

⁷⁸⁷ WEBSTER 1787.

*fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és min-
denki kötelessége”.*⁷⁸⁸

Számos más ország alkotmánya is tartalmaz hasonló kitételt.⁷⁸⁹

Emellett az Alaptörvény más vonatkozásokban is foglalkozik a jövő nemzedékek érdekeivel. A Nemzeti Hitvallás tartalmaz a jövő generációk érdekeivel foglalkozó rendelkezéseket, valamint az L) cikk,⁷⁹⁰ áttételesen az N) cikk,⁷⁹¹ a Q) cikk⁷⁹² és a 38. cikk⁷⁹³ is érinti a jövő nemzedékek érdekeinek kérdését.

A környezetvédelem kérdésében tehát valóban egyszerűbb választ találni a felvetett problémákra. Mi a helyzet azonban azokkal a területekkel, melyek nem ilyen egyértelműek? Hogyan tudná megmondani az alkotmányozó, hogy 20, 40, 60 év múlva milyen lesz a megítélése például az azonos neműek közötti kapcsolatoknak, vagy a kettős állampolgárságnak, illetve a menekültjogoknak? Másik szempontból: az 1900 körül alkotmányokat írók gondolták volna, hogy pár évtized múlva a nők jogainak megítélése milyen erőteljes változásokon megy keresztül a munkavállalástól a szavazati jogig? Vannak tényezők, amelyek tekintetében nem is érdemes jóslatokba bocsátkozni.

Elemzésem további szempontja, hogy stabilabbá teszi-e az alkotmányt, ha figyelembe veszi az intergenerációs igazságosságot. Valóban tartósabbá válhat az alkotmány, ha tekintettel vagyunk a jövő generációk érdekeire? Vagy inkább attól válik stabilá, ha képes alkalmazkodni az adott generáció érdekeihez? Mennyire határozhatja meg egy korábbi generáció a későbbi mozgásterét? Milyen területekre terjedhet ki ez a korlátozás (egészség, sport, honvédelem, stb.)?

Emellett még a pénzügyi kérdések tekintetében jelenik meg több ország jogrendszerében a fenntarthatóság kérdése. Ez a probléma inkább közgazdasági szempontból vet fel kérdéseket,⁷⁹⁴ azonban számos alkotmány tartalmaz a közpénzügyekre vonatkozó rendelkezéseket, többek között a magyar Alaptörvény is.⁷⁹⁵ A pénzügyi stabilitás is kiemelkedő

⁷⁸⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) P) cikk (1) bekezdés

⁷⁸⁹ A teljesség igénye nélkül: Afganisztán Alkotmánya, 15. cikk „*The states hall be obligated to adopt necessary measures to protect and improve forests as well as the living environment.*” Kirgizisztán Alkotmánya, 48. cikk 3. „*Everyone should care for the environment, flora and fauna.*” Lengyelország Alkotmánya, Chapter I., Republic 15. Article 5 „*The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its territory and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, safeguard the national heritage and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development.*”

⁷⁹⁰ L) cikk „*(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.*

(2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.

(3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.”

⁷⁹¹ „*fenntartható költségvetési gazdálkodás*”

⁷⁹² „*az emberiség fenntartható fejlődése érdekében*”

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

⁷⁹⁴ Uganda Alkotmánya, 245. „*Protection and preservation of the environment Parliament shall, by law, provide for measures intended a. to protect and preserve the environment from abuse, pollution and degradation; b. to manage the environment for sustainable development; and c. to promote environmental awareness.*” EDERER–SCHULLER–WILLMS 2006. p. 129-147.

⁷⁹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.): A közpénzek 36-43. cikk

a jövő generációk számára, hiszen a kiegyensúlyozott hosszú távú gazdálkodás képes biztosítani, hogy az adott ország ne kerüljön olyan adósságspirálba, amely a későbbiek során fogja éreztetni negatív hatását.

Kis számban előfordul olyan alkotmány is, amelyben általánosságban jelenik meg a jövő generációk érdekeinek védelme, például a svájci alkotmányban, amelynek preambulumában generálisan szerepel a jövő nemzedékekkel szembeni felelősség fogalma.⁷⁹⁶

Ha megvizsgáljuk a hatályos alkotmányok jövő generációkra vonatkozó rendelkezéseit,⁷⁹⁷ a következő csoportok alakíthatóak ki:

- ♦ preambulumban való általános említés (preambulum);
- ♦ valamilyen, a jövő generációk érdekeit támogató intézmény (intézmény);
- ♦ a jövő generációk jogainak elismerése (jog);
- ♦ a jövő generációk említése a környezetvédelemmel kapcsolatosan (környezetvédelem);
- ♦ valamint a jövő generációk gazdasági kérdésekhez kapcsolódó említése (gazdaság).

Ha megnézzük a gyakoriságot, a legritkábban használt eset az intézményi, csak Magyarország és Tunézia alkotmánya tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést.⁷⁹⁸ Gazdasági kérdésekre vonatkozóan már 5 alkotmány rendelkezik vonatkozó résszel,⁷⁹⁹ míg 6 alkotmány nyilvánítja ki, hogy elismeri a jövő generációk jogait.⁸⁰⁰ Ezek a minták nem tekinthetők elterjedtnek, a legtöbb állam, amely foglalkozik a jövő generációk kérdésével, a környezetvédelemhez kapcsolódóan említi, tipikusan úgy fogalmazva, hogy meg kell őrizni azt a jövő generációk számára is. 42 ország alkotmánya tartalmaz ilyen rendelkezést.⁸⁰¹ A másik terület, ahol megjelenhet a jövő generációk fogalma az alkotmányokban, az a preambulum. A preambulumban tipikusan csak valamely kiegészítésként tűnik fel a jövő generáció,⁸⁰² a jelen alkotmányozó jelzi, hogy a jövő generációkra figyelemmel, az ő érdekeiket is szem előtt tartva készült az alkotmány.

A jövő generációk fogalma tehát már megjelent alkotmányos szinten, de jogaik elismerése nagyon szűk körű, a legtöbb ország inkább „felelősséget érez” vagy a jövő nemzedékek érdekeit tartja szem előtt. A jogként való elismerés nem vált általánosan elfogadottá.

Alkotmányba foglalná a jövő generációk érdekeinek védelmét *Tremmel*, aki a következő alkotmányos kitételrel segítene ezen a problémán:

„(1) *Az állam védelmezi az eljövendő generációk érdekeit az alkotmányos rend keretein belül, a törvényhozó hatalmon keresztül, és a megalkotott jogszabályoknak megfelelően a végrehajtó és igazságszolgáltatási hatalmon keresztül is*”.⁸⁰³ Ez a rendelkezés elég tágan fogalmaz, de legalább megjelenítené alkotmányos szinten nemcsak a környezet védelmét, a fenntartható fejlődést vagy az emberiség közös örökségét, hanem komplex képet

⁷⁹⁶ Svájc Alkotmánya

⁷⁹⁷ Összesen 60 ország alkotmányában lelhető fel a „future generations” kifejezés, ezt tekintettem kiindulópontnak.

⁷⁹⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 30. cikk; Tunézia Alkotmánya 129. cikk

⁷⁹⁹ Dél-Szudán, Bhután, Magyarország, Kenya, Zimbabwe

⁸⁰⁰ Bolívia, Egyiptom, Japán, Malawi, Marokkó, Mozambik

⁸⁰¹ Például: Bolívia, Egyiptom, Guyana, Marokkó, Niger, Svédország, Uganda

⁸⁰² Például: A Burundi Alkotmány preambuluma: „Tudatában a történelemmel és a jövő generációkkal szembeni felelősségünknek és kötelezettségeinknek”; A moldovai alkotmány preambuluma „Figyelemmel felelősségünkre és kötelezettségeinkre a múlt, jelen és jövő generációival szemben”

⁸⁰³ TREMMEL 2006. p. 205.

alkotva, általános védőhálóként ügyelne a jövő generációk érdekeinek védelmére, ahogy az intergenerációs igazságosság elmélete.

10.4. A jövő generációk érdekeinek védelmének megjelenési formái

Először 1967-ben került szóba a jövő nemzedékekkel szembeni felelősség nemzetközi szinten, amelynek eredményeként 1970-ben a tengerfenék kincseinek kiaknázására vonatkozó ENSZ-határozatba bekerült az „emberiség közös öröksége”⁸⁰⁴ kifejezés. Azóta több egyezményben is felfedezhető, főleg környezetvédelmi kérdések tekintetében,⁸⁰⁵ és célként jelent meg egy olyan főbiztosi intézmény létrehozatala, mely a jövő generációk érdekeit képviseli.⁸⁰⁶

Emellett kiemelkedő a fülöp-szigeteki Legfelső Bíróság azon döntése, melyben elismeri a jövő generációk jogait. A sokat idézett eset az esőerdők felhasználásának kérdése köré épült, a fenntartható fejlődés elveit figyelembe nem vevő fakitermeléssel szemben léptek fel a jövő generációk érdekében.⁸⁰⁷ Ebben az ügyben kiskorúak indítottak eljárást (képviselők útján) a kormány fakitermelési szerződéseinek megsemmisítése érdekében, amelyek kimerítik az ország természeti erőforrásait véleményük szerint, állításukat adatokkal alátámasztva.⁸⁰⁸ Mivel ilyen sebességű felhasználás mellett hamarosan kimerülnek a természeti erőforrások, szükségét érezték fellépni a jövő generációk érdekében, mivel mire felnőttek lesznek/megszületnek, már nem marad az erdőkből. A Legfelső Bíróság megállapította, hogy képviselhetik a meg nem születetteket is az intergenerációs felelősség elvére alapozva: „*Nem szükséges hangsúlyozni, hogy minden generáció felelős azért, hogy megőrizze a kiegyensúlyozott és egészséges ökológia harmóniájának élvezetét a következő generációk számára*”.⁸⁰⁹ A döntésüket a fülöp-szigeteki alkotmány „kiegyensúlyozott és egészséges ökológia”-ához való jogot tartalmazó rendelkezésére alapozták. A döntés, amelyhez egy párhuzamos vélemény készült,⁸¹⁰ kiemelkedő a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés kérdésének szempontjából. Az ügy komoly hírnévre tett szert, de nem lett általános trend ez az irány.

A bangladesi Legfelső Bíróság a *Farooque v. Government of Bangladesh*-ügyben a légszennyezés korlátozásával kapcsolatban hozott döntést,⁸¹¹ amelyben nem a jövő ge-

⁸⁰⁴ 2749 (XXV). Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction 1. cikk

⁸⁰⁵ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage Adopted by the General Conference at its seventeenth session Paris, 16 november 1972; Report of the United Nations Conference on Environment and Development, (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

⁸⁰⁶ The High Commissioner for Future Generations: the Future We Want Center for International, Environmental Law, World Future Council. https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/02/CIEL_WFC_High_Commissioner_for_Future_Generations.pdf

⁸⁰⁷ *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* ügy <https://goo.gl/bvxGSw>

⁸⁰⁸ 25 év alatt 53%-ról 4%-ra csökkent az erdővel borított területek mérete az országban.

⁸⁰⁹ *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* ügy <https://goo.gl/bvxGSw>

⁸¹⁰ Feliciano bíró szerint alaposabb vizsgálatot igényel a „kiegyensúlyozott és egészséges ökológia”-ához való jog fogalma, részleteiben szükséges megállapítani elemeit.

⁸¹¹ *Farooque v. Government of Bangladesh* <https://www.elaw.org/es/content/bangladesh-farooque-v-government-bangladesh-wp-891-1994-20010715-industrial-pollution-case>

nerációk szemszögéből állapította meg az állam felelősségét, hanem a jogalkotás implementációjának hiányosságaiban. Akkor viszont még nem volt a bangladesi alkotmányban környezetvédelmi klauzula, amely viszont most már megtalálható.⁸¹²

A Nemzetközi Bíróság a *Gabcikovo-Nagymaros* ügyben említi először a fenntartható fejlődés fogalmát, de nem biztosít annak kiemelt jogi státuszt, nem foglalkozik a kérdéssel részletesen.⁸¹³ A fenntartható fejlődés és a környezetvédelem nemzetközi jogi megítélése már régóta viták tárgyát képezi, azonban a jövő generációk jogainak külön értékelése nem jelenik meg gyakran ebben a vonatkozásban. Ki kell emelni *Weeramantry* bíró tevékenységét, aki több különvéleményében is említi a jövő generációkat. A *Gabcikovo-Nagymaros* ügyben megállapítja, hogy a fenntartható fejlődés a nemzetközi jog része,⁸¹⁴ majd kínai filozófusok gondolatait hívja segítségül annak bemutatásához, hogy a jövő generációk jogainak védelmét szolgálja a környezetvédelemre odafigyelő emberi fejlesztés.⁸¹⁵ Álláspontja szerint a hagyományos gondolkodásban már rég megjelent ez a mérce, és erre tekintettel kell lennie a jelen esetben is.⁸¹⁶ A nukleáris fegyverek használatával és az általuk létrehozott fenyegetéssel foglalkozó döntéshez⁸¹⁷ fűzött terjedelmes különvéleményében úgy fogalmaz: „Észre kell venni ebben a kontextusban, hogy a jövő nemzedékek jogai túlléptek azon a szinten, hogy embrió-állapotban levő jognak tekintsük, melyet még nem ismertek el”.⁸¹⁸ Álláspontja szerint már a nemzetközi egyezmények, bírói döntések és a civilizált nemzetek által elfogadott jogelvek alapján ki lehet ezt mondani.⁸¹⁹

A magyar Alkotmánybíróság néhány döntésében is megjelenik a jövő nemzedékek jogainak kérdése, egyre fokozódó jelentőséggel. A 16/2015 (VI. 5.) határozatában az Alkotmánybíróság az állami földvagyon kezelésével foglalkozó jogszabályok bizonyos rendelkezéseit vizsgálta, és az indokolásban megjelent a jövő nemzedékek érdeke a Nemzeti Hitvallás vonatkozó része és a P) cikk említésével, valamint Juhász Imre párhuzamos indokolásában felhívja arra a figyelmet, hogy változik a környezetvédelmi jog, szükséges a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vétele.⁸²⁰

⁸¹² Banglades Alkotmánya 18A. Protection and improvement of environment and biodiversity „The State shall endeavour to protect and improve the environment and to preserve and safeguard the natural resources, bio-diversity, wetlands, forests and wild life for the present and future citizens.”

⁸¹³ TLADI 2007. p. 96.

⁸¹⁴ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary-Slovakia) Judgment of 25 September 1997, 93.

⁸¹⁵ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary-Slovakia) Judgment of 25 September 1997, 106.

⁸¹⁶ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary-Slovakia) Judgment of 25 September 1997, 107.

⁸¹⁷ International Court of Justice Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons Advisory Opinion of 8 July 1996

⁸¹⁸ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Threat or Use of Nuclear Weapons 233.

⁸¹⁹ Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Threat or Use of Nuclear Weapons 233.

⁸²⁰ 16/2015 (VI. 5.) AB határozat [146] „Egyrészt már a Nemzeti Hitvallás hetedik fordulata jelzi, hogy Magyarország a fenntartható fejlődés keretei között elkötelezett a Kárpát-medence természeti és épített környezetének megóvása iránt, tekintettel úgy a jelenkor emberére, mint a jövő nemzedékekre is. Magyarország tehát kiáll a fenntartható fejlődés mellett, biztosítandó a jövő nemzedékek számára is az egészséges környezetet, ugyanakkor, mivel a környezeti problémák függetlenek az államhatároktól a természet és környezet védelmét globális kérdésként kezeli. Másrészt megváltozott az egészséges környezethez való jogért való felelősség alanyi köre is. Az Alkotmány ugyanis az egészséges környezethez való jogra lényegében mint az állam intézményvédelmi kötelezettségének esszenciájaként tekintett.”

A 24/2017 (X. 10.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Pokol Béla arra hívja fel a figyelmet, hogy

„ (...) az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld, egy sor más felsorolt tárgy között, a mindenkori tulajdoni státusza mellett a nemzet közös örökségét is képezi, melynek megőrzését a jövő nemzedék számára az Alaptörvény – a nemzet kulturális örökségével együtt – az állam elsődrendű kötelességévé teszi.”⁸²¹

A 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatban a termőföld kapcsán merült fel ismét a jövő nemzedékek érdekeinek védelme.

A 27/2017. (X. 25.) AB határozat a Nemzeti Földalapra vonatkozó kérdést vizsgálta. A döntéshez fűzött különvéleményében Czine Ágnes részletesen elemezte az Alaptörvény P) cikkének jelentőségét, valamint az ehhez kapcsolódó kötelezettségeket és feladatokat.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat középpontjában a Natura 2000-re vonatkozó rendelkezések voltak. A határozatban az Alkotmánybíróság részletesen elemezte az Alaptörvény jövő nemzedékekre vonatkozó rendelkezéseit.⁸²² A testület szerint

„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára.”⁸²³

Bemutatja a döntés az Alaptörvénybe foglalt rendelkezéseknek köszönhető fejlődést az Alkotmány szabályaihoz képest, majd kimondja a visszalépés tilalmának elvét, vagyis az elért védelmi szint nem csökkenthető. Ezután az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények kerülnek elemzésre, ezek szerint három fő kötelezettsége van a jelen generációnak:

- ♦ a választás lehetőségének megőrzése,
- ♦ a minőség megőrzése és
- ♦ a hozzáférés lehetőségének biztosítása.⁸²⁴

A védelem az állam és mindenki kötelezettsége, ezért a jogalkotónak is tekintettel kell lenni a hosszú távú érdekekre, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség került kimondásra.

A 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés azt a kérdést vizsgálta, hogy az állam termőföld tulajdonosaként is magánjogi jogalanynak minősül-e. Az indítványozók többek között

⁸²¹ 24/2017. (X. 10.) AB határozat

⁸²² 28/2017. (X. 25.) AB határozat [23]-[37]

⁸²³ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [25]

⁸²⁴ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [33] „A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényserpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.”

arra is hivatkoztak, hogy „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a termőföldet a természeti erőforrások között is kiemelten kezeli, és annak tulajdoni formájától függetlenül állapít meg alkotmányos követelményeket a védelmére és a fenntartására, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozóan”.⁸²⁵ Az indítványozók rámutattak arra, hogy „Az Alaptörvény ugyanis sajátos alkotmányos kötelezettséget ró az államra: a földtulajdont mint nemzeti örökséget köteles a jövő nemzedékek számára megőrizni”.⁸²⁶

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat vízgazdálkodásról szóló törvény módosításának alkotmányosságáról döntött. A testület részletesen vizsgálata a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételét a döntés meghozatalánál, például megállapították, hogy „(...) a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezése az Alaptörvény egésze számára rögzít egy olyan értelmezési keretet, mely általános jelleggel követeli meg a jelen szükségleteinek értékelésével egyidejűleg, azzal azonos súllyal a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételét is”,⁸²⁷ valamint „Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje”.⁸²⁸

A testület az alábbiakban összegezte véleményét a jogalkotó feladatának kapcsán:

„Azáltal pedig, hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan sui generis kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.”⁸²⁹

Czine Ágnes, aki a legaktívabb alkotmánybírónak tekinthető a környezetvédelmi kérdések kapcsán, párhuzamos indokolásában kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság követelményrendszere „(...) lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk”.⁸³⁰

A 4/2019. (III. 7.) AB határozat a környezetvédelmi hatósági döntések szabályozását vizsgálta. Ebben az esetben is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség került megállapításra, „(...) mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról”.⁸³¹

⁸²⁵ 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés [5]

⁸²⁶ 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés [5]

⁸²⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [12]

⁸²⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [13]

⁸²⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [14]

⁸³⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [78]

⁸³¹ 4/2019. (III. 7.) AB határozat rendelkező rész

A testület ismét kiemelte az elővigyázatosság és a megelőzés elvének fontosságát, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vételét.⁸³²

A 9/2019. (III. 22.) AB határozat az egyetlen olyan jövő nemzedékek jogait érintő döntés, amelyben nem környezetvédelmi kérdés van a középpontban, hanem a különböző tanulási nehézségekkel küzdő tanulók mentésének jogi szabályozása került alkotmányos vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során kimondta, hogy „Az Alaptörvény a gyermekeket mint a jövő generációk alapjait, számos további rendelkezésében is kitüntetett figyelemben és védelemben részesíti.”⁸³³

Ahogy az az alkotmánybíróági határozatok ívéből látható, folyamatos fejlődés alatt van a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése. Ahogy más szerveknél, itt is túlnyomó részben a környezetvédelem szempontjából jelentkezik a kérdés, hiszen a különböző természeti erőforrások pusztulásának megakadályozása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jövő nemzedékek megfelelő életfeltételei biztosítva legyenek. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve egyre fokozottabb jelentőségre tesz szert, ami előremutató.

Több országban is működnek különböző állami intézmények a jövő generációk érdekeinek érvényesítését elősegítendő. Van, ahol önálló intézmény lát el ilyen feladatot, mint a magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes,⁸³⁴ van, ahol országgyűléshez tartozó szerv jár el ezekben az esetekben, mint az új-zélandi környezetvédelemért felelős országgyűlési biztos,⁸³⁵ és van, ahol kormányzati szerv hatáskörébe tartozik ez a feladat, mint az USA-beli *Council of Environmental Quality*⁸³⁶ vagy az *Environmental Protection Agency* esetében.

A magyar mellett a legtöbbit emlegetett példa az izraeli, ugyanis az országban működött egy olyan országgyűlési bizottság, amely kifejezetten a jövő generációk érdekeinek képviselőjével foglalkozott 2001 és 2006 között. Működésének hivatalos megszűnését 2010-ben mondták ki.⁸³⁷ A bizottság hatáskörébe tartozott többek között információ gyűjtése minden érintett intézménytől, valamint más országgyűlési bizottságok előtt tárgyalt javaslatok ügyében is megoszthatta véleményét a bizottság.⁸³⁸

Új-Zélandon 1987 óta működik a környezetvédelemért felelős országgyűlési biztos intézménye. A biztos független, csak a parlamentnek felel, feladata az új-zélandi környezet megóvása, védelme széles spektrumú vizsgálati lehetőségekkel.⁸³⁹

A magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes intézményének jelentőségét az is mutatja, hogy nemzetközi jogvédelmi körökben is felfigyeltek rá.^{840,841} A magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó országgyűlési biztos feladata 2012.

⁸³² 4/2019. (III. 7.) AB határozat [74]

⁸³³ 9/2019. (III. 22.) AB határozat [80]

⁸³⁴ <https://www.ajbh.hu/jelenlegi-biztos-es-helyettesek.jsessionid=F387B122D9FEFC38ABA3867FB155A4D8>

⁸³⁵ <http://www.pce.parliament.nz/about-us/the-commissioner>

⁸³⁶ <https://www.whitehouse.gov/ceq/>

⁸³⁷ TESCHNER 2013. p. 3.

⁸³⁸ SHOHAM-LAMAY 2006. p. 247.

⁸³⁹ <http://www.pce.parliament.nz/about-us/our-role>

⁸⁴⁰ Guarding our Future How to include future generations in policy making 8, http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/04/Ombudspersons_for_Future_Generations_Brochure_WFC.pdf; TESCHNER 2013. p. 5.; JÁVOR 2006. p. 282.; BECKMAN-UGGLA 2016. p. 127, 130.; Models for Protecting the Environment for Future Generations Science and Environmental Health Network The International Human Rights Clinic at Harvard Law School, October 2008, <http://www.law.harvard.edu/programs/hrp>

⁸⁴¹ Például az ENSZ-főtitkár „*Intergenerational solidarity and the needs of future generations*” című 2013-as jelentése, amely a magyar intézményt is felsorolja a jövő nemzedékek érdekeit védő intézmények rövid

január elsejével került az Alapvető Jogok Biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesi pozíció helyébe, hasonlóan a nemzetiségek jogvédelmét ellátó biztos feladatához.⁸⁴² Fő profilja a környezetvédelem, de emellett foglalkozik a jövő generációk érdekeinek egyéb vonatkozásaival is.⁸⁴³ Már a biztosi intézmény kialakításakor szóba került a környezetvédelem mellett más érdekek⁸⁴⁴ megjelenítése is.⁸⁴⁵ Nagy várakozással tekintett a szakma az intézmény indulására: „*Ez az intézmény biztosíthatja a szükséges ellenőrzést és egyensúlyt, segít leküzdeni a demokratikus intézményeink csak rövid távon gondolkodni képes beidegződését, és áthelyezi a fenntartható fejlődés napirendjét a kormányzás és a politikacsinálás középpontjába*”.⁸⁴⁶ Egyes szerzők álláspontja szerint az ombudsmani forma politikailag a legmegfelelőbb a jövő generációk érdekeinek képviselésére, mivel könnyebben elfogadják működését a hatalom birtokosai,⁸⁴⁷ és sikeres is lehet érdekképviselési tevékenysége.

A jövő nemzedékek jogaival nem foglalkozik kiemelten a biztoshelyettes. Ha a korábbi gyakorlatot tekintjük át, a 2008-2009-es ombudsmani beszámolókat megvizsgálva megállapítható, hogy bár van egy külön fejezet „A jövő nemzedékek kilátásai Magyarországon” címmel, azonban ez kizárólag környezetvédelmi szempontokat vizsgál.⁸⁴⁸ Ugyanez a helyzet a 2010-es⁸⁴⁹ és a 2011-es⁸⁵⁰ beszámolóval is. 2012-től az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala már közös beszámolókat ad ki, alapjogok szerinti csoportosítással; a „jövő generációk” elnevezés ugyan megjelenik a 2012-es,⁸⁵¹ 2013-as⁸⁵² és a 2014-es⁸⁵³ beszámolóban is, de kétséges, hogy ehhez milyen alapjogok kapcsolhatók. A 2014-es beszámólótól ismét külön fejezetben követhető a biztoshelyettes tevékenysége.⁸⁵⁴ A 2015-ös beszámoló a környezetvédelmi kérdések mellett⁸⁵⁵ a jövő generációk jogainak védelmében folytatott nemzetközi párbeszédet is bemutatja, amelyben közreműködött a magyar biztoshelyettes,⁸⁵⁶ ahogyan

listáján. Intergenerational solidarity and the needs of future generations Report of the Secretary-General, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>

⁸⁴² ANTAL 2012. p. 13-21.

⁸⁴³ „*Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) független szakértőt kért föl az emberi jogok érvényesülése, érvényesítése és a környezetvédelem közötti kapcsolat feltárására, valamint arra, hogy milyen intézményi megoldások segíthetik a jó gyakorlatok kialakítását. A független szakértő által összehívott, a kormányok, állami és civil szervezetek képviselőinek részvételével Genfben tartott konzultáción a szószóló munkatársa felhívta a figyelmet a magyar modellre, a nemzeti intézmények együttműködésére épülő nemzetközi hálózat növekvő jelentőségére.*” BESZÁMOLÓ 2014. p. 265.

⁸⁴⁴ Tipikus területek, melyek kiemelten kezeltek több országban: gyermekjogok, fogyatékkal élők jogai.

⁸⁴⁵ „*Ezért a koncepció kidolgozói inkább arról beszélnek, hogy a jövő nemzedékek választási szabadságát kívánják biztosítani; azt, hogy ők dönthessenek majd arról, mi a jó számukra. Ehhez pedig az életfeltételek diverzitásának hosszú távú garانتálásán – szűkebb értelemben a környezetvédelmen – keresztül vezet az út.*” M. LÁSZLÓ 2007.

⁸⁴⁶ A magyar zöld ombudsman volt világszerte a példakép, Lukács András interjúja Catherine Pearce-el <https://www.levego.hu/kapcsolodo-anyagok/a-magyar-zold-ombudsman-volt-vilagszerte-a-peldakap>

⁸⁴⁷ BECKMAN-ÜGGLA 2016. p. 124-126.

⁸⁴⁸ BESZÁMOLÓ 2010. p. 246-278.

⁸⁴⁹ BESZÁMOLÓ 2011. p. 214-281.

⁸⁵⁰ BESZÁMOLÓ 2012. p. 321-356.

⁸⁵¹ BESZÁMOLÓ 2013. p. 169-197.

⁸⁵² BESZÁMOLÓ 2014. p. 90-99., 261-285. A gyermekjogok is megjelennek külön fejezetként, külön fejezetet kap a jövő nemzedékek biztoshelyettese is, ahol szinte csak környezetvédelmi kérdések kerülnek előtérbe.

⁸⁵³ BESZÁMOLÓ 2015. p. 92-100.

⁸⁵⁴ BESZÁMOLÓ 2015. p. 256-282.

⁸⁵⁵ BESZÁMOLÓ 2016. p. 252-294.

⁸⁵⁶ BESZÁMOLÓ 2016. p. 267-271.

teszi ezt a 2016-os beszámolóban is.⁸⁵⁷ Ugyanez a helyzet a 2017-es beszámoló esetében is, ahogy az kimondásra is kerül: „A jövő nemzedékek szószólójának küldetése elsősorban az ökológiai korlátokat tiszteletben tartó fenntartható fejlődés elősegítésére irányul, immár tizedik éve”.⁸⁵⁸ A 2018-as beszámoló szerint sem változott a helyzet.⁸⁵⁹

Emellett más szervezetek is foglalkoznak a fenntartható fejlődés kérdéseivel. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) országgyűlési határozat hozta létre „a hazai fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése érdekében”.⁸⁶⁰ A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működését a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről szóló 57/2008. (V. 22.) Országgyűlési határozat szabályozza.

Összegzésként: véleményem szerint szükség van arra, hogy a mindenkori alkotmányozó hatalom olyan szabályokat foglaljon az alaptörvénybe, amelyek tekintettel vannak a jövő generációk életére, a fenntartható fejlődésre, a környezetvédelemre, az államadósságra. Talán túlzó ennek az elvnek az alkalmazása, és már önálló hatalmi ágként tekintünk a jövő generációra, amikor a jelenkori döntéshozók sem a társadalmi, a gazdasági, sem a politikai körülményeit nem ismerik az eljövendőnek. Így veszélyes lehet komoly befolyást biztosítani egy teljes mértékben bizonytalan személyi körnek. Vajon az egykori európai döntéshozók sejtették, hogy jelenleg milyen komoly problémát okoz majd az üvegházhatású gázok kibocsátása a modernizáció áráként, és csak a jövő nemzedékek képviselőinek csekély beleszólási lehetősége miatt nem történtek meg a válság elkerüléséhez szükséges lépések? Nem tartom mindezt valószínűnek, ahogyan azt sem, hogy egy ilyen, a jövő generációk érdekeit képviselő szervezet kialakításával valóban olyan nagy előnyökre tehetünk szert, amelyek kompenzálják a hátrányokat. Ahogyan azt sem vélem megfelelő módszernek, hogy egyáltalán ne vegyük figyelembe a jövő generációk érdekeit, hiszen a rövid távú haszon érdekében való cselekvés nem felel meg az alkotmányok általános feladatainak, mivel több generációs dokumentumok általában. Ha komolyan fontolóra vesszük a jövő generációk önálló hatalmi ágként való képviselődését, ezzel az erővel akár az ún. „pillangó-hatást” is beépíthetjük az alkotmányozás folyamatába, hogy a jelenlegi cselekedetek jövőbeli következményeit is figyelembe vegyék.

Mint minden általános megállapításnál, az intergenerációs igazságosságnál is tekintettel kell lenni arra, hogy nincs minden helyzetre alkalmazható tökéletes megoldás.

„Mégis, a politikai intézmények a(z) intergenerációs igazságosság) szerint való alakítása – bármilyen keveset is lehet tudni következményeiről a konkrét történeti kontextusban – sokkal jobban szolgálhatja a társadalmi igazságosságot, mintha csak elfogadnánk azokat a politikai intézményeket, melyek éppen rendelkezésre állnak, vagy ha megpróbálnánk a lehető leginkább „demokratikussá”, „hatékonyá” vagy „legitimé” tenni.”⁸⁶¹

⁸⁵⁷ BESZÁMOLÓ 2017. p. 330-333., 320-364.

⁸⁵⁸ BESZÁMOLÓ 2018. p. 335.

⁸⁵⁹ BESZÁMOLÓ 2019. p. 331-407.

⁸⁶⁰ a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) országgyűlési határozat 5. pont

⁸⁶¹ VAN PARJIS 1998. p. 327.

11. ALKOTMÁNYMÁNYELLENES ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATA

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások témája népszerűvé vált az utóbbi időben a magyar⁸⁶² és a nemzetközi⁸⁶³ szakirodalomban egyaránt. Az alkotmány stabilitásának szempontjából azért szükséges ennek a kérdésnek a vizsgálata, mivel az alkotmány stabilitását erősítő garanciák közül ez képes az alkotmány szövegének érintetlenül hagyásával hatást előidézni, hiszen egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességének megállapítása mindig komoly vitát vált ki az adott közegben. Miközben látszólag a szöveg szintjén túli az értelmezés, valójában az a kérdés, hogy lehetővé teszi-e pusztán a szöveg az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megsemmisítését, vagy azt éppen a szöveg félretételével éri el a vizsgálatra jogosult szerv. Hol van az a pont, amelyet túl lehet lépni, ahol a szövegtől eltérő értelmet kell tulajdonítani a rendelkezéseknek annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a demokrácia, a jogállamiság sérelme? Egyáltalán van ilyen pont? Túl lehet lépni a pusztá szövegen a „nagy egész” védelmének érdekében? A formális joguralom vagy a természetjogi igazságosság az előbbre való?

Nem céлом minden kérdésre választ találni, álláspontom szerint nincs is objektív válasz erre, mivel gyakran szubjektív szempontok alapján ítélik meg, hogy mit tekintenek előbbreválónak. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdésének felmerülése azonban olyan helyzetre enged utalni, amikor szükség lehet a kérdés alaposabb vizsgálatára az alkotmány stabilitásának szempontjából is. Ugyanis az alkotmány szövegének módosítása, vagy annak elmaradása ahhoz is vezethet, hogy informális úton változik meg az alkotmány szövegének elfogadott értelme, vagy új alkotmányt fogadnak el a probléma megoldásának érdekében adott esetben. Az eredmény mindenképpen kihatással bír az alkotmány stabilitására, akár megerősítve, akár gyengítve azt.

11.1. Fogalmi keret

Azokban az országokban, ahol megingani látszik a hatalmi ágak megosztásának demokratikus elve, hamar előkerül az alkotmány értelmezésére hatáskörrel rendelkező szerv – gyakran kisebbségi állásponttal rendelkező tagjainak – azon álláspontja, hogy korlátozza a törvényhozó hatalom túlkapásait. Annak érdekében, hogy helyreálljon az egyensúly a hatalmi ágak között, kiterjeszti saját hatáskörét az értelmezésre jogosult szerv, bár ez azzal a veszéllyel is jár, hogy így túlhatalomra tesz szert.

⁸⁶² DRINÓCZI 2015. p. 361-378.; DRINÓCZI 2012. p. 37-46.; FRÖHLICH 2014. p. 195-208.; GÁRDOS-OROSZ 2014. p. 167-184.; KOCIS 2011. p. 3-17.; LEGÉNY 2006. p. 129-139.; SÓLYOM P. 2014. p. 144-166.; SZENTE 2013. p. 11-21.; SZENTE 2014. p. 209-241.; VINCZE 2013. p. 19-35.; ZSUGYÓ 2011. p. 52-62.

⁸⁶³ A teljesség igénye nélkül: ALBERT 2009. p. 5-47.; BARAK 2002. p. 321-341.; BARANGER 2011. p. 389-428.; KELBEY 2004. p. 1503-1519.; ROZNAI 2013. p. 657-719.; ROZNAI 2017.; ROZNAI-YOLCU 2012. p. 175-207.; ALBERT 2016. p. 143-206.; SAMAR 2009. p. 688-748.; DIXON-LANDAU 2015. p. 606-638.

Már sokan vizsgálták ezt a kérdést, például az USA jogtudósai között gyakran felmerülő téma volt a múlt század első évtizedeiben.⁸⁶⁴ A bonni alkotmány elfogadása után kidolgozott elméletek egyike került át az indiai Legfelső Bíróság gyakorlatába *Dietrich Konrad*nak köszönhetően.⁸⁶⁵ A téma egyre népszerűbb, hiszen már szinte minden országnak van kartális alkotmánya, de az alkotmányozási helyzetek nem olyan gyakoriak, egyre többször kerül előtérbe az alkotmány módosítása. Vajon meddig terjeszkedhet az alkotmánymódosító hatalom? Azokban az országokban, ahol szabályozott az alkotmánymódosító hatalom hatásköre, könnyű eldönteni a kérdést. Ott, ahol az alkotmány nem határozza meg pontosan, hogy az alkotmánymódosító hatalom milyen mértékű változást fogadhat el, nagyobb a mozgástér az alkotmányt megváltoztatni kívánók számára. Amennyiben van az alkotmány értelmezéséért felelős szerv, az dönthet úgy, hogy meghúzza a határt az alkotmánymódosítás számára.

Egyesek szerint a népszuverenitás elméletével ellentétes, ha egy, nem a nép által választott tagokból álló szerv felülbírálja a nép által választott szerv döntését, bár ezt a szervet az alkotmány hozta létre. Hiszen az egyértelmű, hogy a többi jogszabály esetében rendelkezik a felülbírálat jogával, ha alkotmányellenességet észlel, viszont korlátozott ebben az esetben, mivel az alkotmány szövege köti. Mi a teendő azonban akkor, ha az alkotmány elfogadott módosítása alapjaiban változtatja meg a szöveg jelentését? A módosítás hatására akár a teljes alkotmány szövegének jelentése is megváltozhat. Erre a kérdésre eltérő válaszok születtek, a leghíresebb talán az indiai Legfelső Bíróság a kérdésre kidolgozott elmélete.

A vizsgálatnál el kell különíteni az explicit és implicit örökkévalósági klauzulák eseteit. Explicit örökkévalósági klauzulák esetében konkrétan a szövegbe foglalt örökkévalósági klauzulák találhatóak az alkotmányban, vagyis nemcsak lehet, hanem kell is vizsgálni az alkotmánymódosítások alkotmányellenességét. Implicit örökkévalósági klauzulák esetében a hatáskörrel rendelkező szerv „olvasztja ki”, „találja meg” az örökkévalósági klauzulákat a szövegben.⁸⁶⁶

Az alkotmánybíróságok működésének legfőbb célja, hogy ellenőrizzék a jogrendszer alkotmányosságát, és fellépjenek az alkotmányellenes jogszabályokkal szemben. Mivel a jogszabályi hierarchia csúcán az alkotmány áll egy alkotmánnyal rendelkező alkotmányos rendszerben, ezért nem okoz problémát bármely jogszabály alkotmányellenességének megállapítása. Ha viszont magát az alkotmány szövegét módosító rendelkezés kerül szembe az alkotmány eredeti szövegével, dilemmát okoz annak megítélése, hogy milyen minőségű az alkotmánymódosítás: már alkotmányi rangúnak kell tekinteni, és ezáltal nem vizsgálhatja az alkotmánybíróság. Vagy amíg nem épül be a szövegbe, addig nincs alkotmányi rangban, ezért tartalmi szempontból is vizsgálható a módosítás? Netán egyenrangúnak tekintjük, de megbontaná az alkotmány koherenciáját az új rendelkezés? Ezzel a kérdéssel számos alkotmánybíróság szembekerült már, eltérő válaszokra jutva.

Azokban az országokban, ahol nem terjedt el a kelsen-i *sui generis* alkotmánybírósági modell, de nem zárják ki az alkotmány szupremáciáját a többi jogszabállyal szemben,⁸⁶⁷ sőt vizsgálatot is lehetővé tesznek, általában a „rendes” legfőbb bírói fórumra ruházzák a vizsgálathoz szükséges hatáskört. Az USA Legfelső Bírósága által kialakított gyakorlatnak⁸⁶⁸ megfelelően számos ország teszi lehetővé legfőbb bírói fóruma számára az alkotmányos

⁸⁶⁴ ROZNAI 2017. p. 39-42.

⁸⁶⁵ ROZNAI 2017. p. 44.

⁸⁶⁶ DRINÓCZI 2016a. p. 256-261.

⁸⁶⁷ Nem úgy, mint Nagy-Britannia például.

⁸⁶⁸ *Marbury v Madison* 5 U.S. 137 (1803)

vizsgálatot. Ennek során szembekerülhetnek és szembe is kerültek a már említett alkotmányt módosító normák alkotmányossági gondjával.

Ezért a továbbiakban a „hatáskörrel rendelkező szerv” kifejezést használok arra a szervezetre vonatkozóan, amely hatáskörrel bír az alkotmánymódosítások vizsgálatára, függetlenül attól, hogy alkotmánybírárságról vagy a rendes bírárságról van szó.

11.2. Példák egyes országok gyakorlatából

11.2.1. Egy implicit példa – India

Indiában nincs explicit örökkévalósági klauzula az alkotmányban, vagy bármely más, az alkotmány módosítását szabályozó rendelkezés. A Legfelső Bíróság ennek ellenére megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének vizsgálatára. Ehhez a döntéshez az a folyamat vezetett, amelynek során a kormány igyekezett saját hatalmát alkotmánymódosításokkal megerősíteni. Az évtizedeken át húzódo „csata” eredményeként a Legfelső Bíróság kidolgozta azt a doktrínát, amely explicit örökkévalósági klauzulák nélkül is lehetővé teszi bizonyos alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítását.⁸⁶⁹ A döntések közül a leghíresebb a *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*,⁸⁷⁰ amelyben 7-6 arányban, de megállapította a bíróság, hogy a parlament nem változtathatja meg az alkotmány alapvető szerkezetét (*basic structure*).⁸⁷¹ A terjedelmes döntés újdonsága az volt, hogy hatáskört állapított meg önmagának a testület az alkotmánymódosítások vizsgálatára annak érdekében, hogy korlátozza a túlterjeszkedő végrehajtó hatalmat. A hatalmi egyensúly fenntartásának védelmére saját hatáskörét bővítette a Legfelső Bíróság, amivel viszont szintén elmozdította a *status quo*-t, alkotmányos kíméletlenséggel reagálva az alkotmányos kíméletlenségre.⁸⁷² Megváltozott a korábbi erőegyensúly, és egyre inkább elmérgesedett a helyzet,⁸⁷³ amely a Legfelső Bíróság győzelmével végződött.⁸⁷⁴ Az „alapvető szerkezet”-elmélet részévé vált az alkotmányos rendszernek, bár annak meghatározása, hogy pontosan mi tartozik az alapvető szerkezethez, a kezdetektől ellentmondásos, már a Kesavananda-döntésben is külön-külön katalógusokat állapítottak meg a bírák.⁸⁷⁵ Ez a veszélye az értelmezéssel kialakított hatalomnak. Miközben a cél nemes, eredménye lehet kevésbé az, ha a testület nem tud megegyezni, vagy *horribile dictu* olyan célban találják meg a tagok a közös pontot, ami negatívan hat az alkotmányos rendszerre. Ennek következményei akár rosszabbak is lehetnek, mint a végrehajtó hatalom esetleges túlzott térnyerése. Ha a hatáskörrel rendelkező szerv az alkotmányt felhasználva gyakorlatilag bármilyen kérdésben átértelmezheti az alkotmányt, az komoly veszélyekkel járhat.⁸⁷⁶ Figyelembe véve a lehetséges aggályokat, gyakran nincsenek meg a megfelelő eszközei a hatáskörrel rendelkező szervnek ahhoz, hogy fellépjen a túlhatalommal szemben. Ebben az esetben egy aktivista testület szerint a figyelmeztetés nem elég, mást is kell tennie annak

⁸⁶⁹ ROZNAI 2017. p. 42-47.; JACOBSON 2006. p. 470-476.

⁸⁷⁰ Kesavananda Bharati ... vs State Of Kerala And Anr on 24 April, 1973

⁸⁷¹ ROZNAI 2017. p. 44.

⁸⁷² Alkotmányos kíméletlenség: lásd a stabilitási elméletekről szóló fejezetet.

⁸⁷³ ROZNAI 2017. p. 45.

⁸⁷⁴ A folyamatot részletesebben lásd: ZSUGYÓ 2018. p. 132-148.

⁸⁷⁵ GÖZLER 2008. p. 94.

⁸⁷⁶ SZENTE 2014. p. 238-240.

érdekében, hogy megakadályozza a jogállamiság szintjének csökkenését, netán megszűnését. Azonban egy kiskapu megnyitásának nem látott következményei lehetnek, ezért az atlanti-térségben nem mondható tipikusnak az „alapvető szerkezet”-elmélet elterjedése,⁸⁷⁷ amennyiben nincsenek reális, a jogállamiságot fenyegető veszélyek.

Az indiai elméletnek nagy hatása lett számos ország alkotmányos működésére más kontinenseken és Ázsiában is. A bangladesi Legfelső Bíróság Fellebbviteli Tanácsa 1989-ben vette át az elvet, és azóta is kitart mellette.⁸⁷⁸ Pakisztánban lassú fejlődés után, 2015-ben mondta ki a Legfelső Bíróság, hogy korlátozott a parlament alkotmánymódosító hatalma.⁸⁷⁹ A taiwani Főbírák Tanácsa 2000-ben állapította meg alkotmányellenességet alkotmánymódosítás ügyében.⁸⁸⁰ Thaiföldön 2012-ben rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy mivel az alkotmányt népszavazással fogadták el, azt újraírni szintén csak népszavazással lehet.⁸⁸¹ Más kontinenseken is hódít ez az elv: Kenya,⁸⁸² Kolumbia,⁸⁸³ Peru,⁸⁸⁴ Belize⁸⁸⁵ is átvette. A konkrét átvételen és alkalmazáson kívül számos más ország is foglalkozott az elmélettel, akár döntésekben, akár a kapcsolódó szakirodalomban.⁸⁸⁶ Egyes szerzők szerint Latin-Amerikában az alkotmányellenes alkotmánymódosítást arra alapítva állapítják meg a bíróságok, hogy megsértette „a nép kizárólagos alkotmányozási jogát”, vagyis a Parlamentet korlátozzák a néppel szemben a bírák.⁸⁸⁷ A „szükséges rossz”-ként lehet rá tekinteni.⁸⁸⁸

Az indiai Legfelső Bíróság hosszú harc eredményeként sikeresen érvényesítette a bírói szupremácia elvét, ám ennek nemzetközi elismertsége és számos idézése ellenére nem vált általánossá ez az elv, különös tekintettel Európára, bár kétségtelen, hogy jelentősége egyre nő.⁸⁸⁹

Kivételt jelent ez alól Szlovákia, ahol 2019 év elején a szlovák Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánított egy alkotmánymódosítást. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szlovák alkotmány 1. cikkének első bekezdése implicit örökkévalósági klauzula, amely kimondja, hogy „A Szlovák Köztársaság szuverén, demokratikus jogállam. Nem kötődik egyetlen ideológiához vagy valláshoz sem”. Ennek okán az alkotmány módosítása az alkotmány implicit magjába ütközött.⁸⁹⁰ „Így az Alkotmánybíróság gyakorlatilag „kreált” magának egy hatáskört az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára, egy olyan hatáskört, amelyet az Alkotmány szövege nem tartalmaz explicit módon”.⁸⁹¹

⁸⁷⁷ GÖZLER 2008. p. 66-97.

⁸⁷⁸ ROZNAI 2017. p. 47-49.

⁸⁷⁹ ROZNAI 2017. p. 49-51.

⁸⁸⁰ ROZNAI 2017. p. 54.

⁸⁸¹ ROZNAI 2017. p. 55.

⁸⁸² ROZNAI 2017. p. 59.

⁸⁸³ COLÓN-RÍOS 2013. p. 528-531.

⁸⁸⁴ ROZNAI 2017. p. 67.

⁸⁸⁵ ROZNAI 2017. p. 68-69.

⁸⁸⁶ ROZNAI 2017. p. 70.

⁸⁸⁷ COLÓN-RÍOS 2013. p. 524.

⁸⁸⁸ ROZNAI 2018. p. 53.

⁸⁸⁹ ROZNAI 2013. p. 657-719.

⁸⁹⁰ DRUGDA 2019.

⁸⁹¹ DOMIN 2019.

11.2.2. Egy explicit példa– Törökország

Törökország jelenleg hatályos alkotmányát 1982-ben fogadták el.⁸⁹² A török alkotmányban levő örökkévalósági klauzulák indították el azt a folyamatot, amelynek eredményeként a török Alkotmánybíróság megsemmisített általa alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosítást.

A török alkotmányban található örökkévalósági klauzulák közt szerepel a köztársasági államforma, a demokratikus, szekularizált jogállam alapelve, a béke, szolidaritás és igazság, az emberi jogok, valamint Atatürk nacionalizmusa, és a preambulumban megfogalmazott alapelvek (például népszuverenitás, hatalmi ágak elválasztása, nacionalizmus) tiszteletben tartása.⁸⁹³ Emellett meghatározásra kerül, hogy Törökország egységes állam, a török az államnyelv, valamint a zászló, a himnusz és a főváros is.⁸⁹⁴ A török alkotmányban levő örökkévalósági klauzulák explicitek, vagyis konkrétan meg van határozva, hogy ezen rendelkezések nem változtathatók meg alkotmánymódosítással.⁸⁹⁵

Különös jelentőségre tettek szert ezek a rendelkezések – főleg a köztársasági államforma – a török Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában. Ugyanis a testület az idők folyamán a köztársasági államformát kiterjesztően értelmezte. Először az Alkotmánybíróság megállapította, hogy van hatásköre az alkotmánymódosítások vizsgálatára. 1970-ben megsemmisített egy alkotmánymódosítást, amelyet alkotmányellenesnek talált.⁸⁹⁶ Egy 1971-es alkotmánymódosítás megállapította az Alkotmánybíróság hatáskörét a formai vizsgálatra (*formal regularity*).⁸⁹⁷ A testület 1980-ig ötször semmisített meg alkotmánymódosítást erre támaszkodva,⁸⁹⁸ mivel tágan értelmezték a rendelkezéseket (például a bírói függetlenség elve része a jogállamiságnak, ami integráns része a köztársasági államformának, tehát a bírói függetlenséget sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenes.)⁸⁹⁹ A többi döntés is hasonló logika mentén épült fel: az Alkotmánybíróság a köztársasági államformába beleértette annak jellemzőit is, a *formal regularity* fogalmára építve. Az Alkotmánybíróság döntései véglegesek, *erga omnes* hatályúak, ezért megfelelően tudtak érvényesülni, kikerültek az alkotmányból a megsemmisített szakaszok.

Az 1982-es alkotmány szűkítette a testület mozgásterét, és a *formal regularity* helyett konkretizálta, hogy mit vizsgálhatnak.⁹⁰⁰ 2008-ban ismét a köztársasági államforma jellemzőire hivatkozott a testület, mégpedig a szekularizációval kapcsolatban, a „Fejkendő-döntés” néven elhíresült ügyben, amelyben az egyetemek fejkendő viselési tilalma volt a központi kérdés.⁹⁰¹ 2010-ben egy alkotmánymódosításhoz kapcsolódóan semmisített meg a testület módosító rendelkezéseket.⁹⁰²

⁸⁹² A török alkotmány módosításáról népszavazás volt 2017-ben, mely egységes angol nyelvű szövegben az alábbi linken elérhető <http://www.judiciaryofTurkey.gov.tr/Current-version-of--Constitution-of-the-Republic-of-Turkey--including-latest--amendments>

⁸⁹³ A Török Köztársaság Alkotmánya 2. cikk

⁸⁹⁴ A Török Köztársaság Alkotmánya 3. cikk

⁸⁹⁵ A Török Köztársaság Alkotmánya 4. cikk „*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 provisions of Article 3 can not be amended, nor can their amendment be proposed.*”

⁸⁹⁶ GÖZLER 2008. p. 40-41.

⁸⁹⁷ GÖZLER 2008. p. 42.

⁸⁹⁸ GÖZLER 2008. p. 42-47.

⁸⁹⁹ GÖZLER 2008. p. 43.

⁹⁰⁰ GÖZLER 2008. p. 47-48.

⁹⁰¹ ROZNAI-YOLCU 2012. p. 175.

⁹⁰² ZSUGYÓ 2014. p. 31.

2016 óta megváltozott az alkotmányos helyzet, ugyanis az áprilisi népszavazáson vitatott módon,⁹⁰³ de többségbe kerültek a prezidenciális rendszert támogatók szavazatai.⁹⁰⁴ 2010 óta, mikor jelentős változások történtek a bírásra vonatkozó szabályokban,⁹⁰⁵ megváltozott a bíróság hozzáállása is, a végrehajtó hatalmat jobban támogató álláspontot vett fel, bár népszerűsége nem csökken az egyéni panaszok benyújtási lehetőségének bevezetése miatt.⁹⁰⁶ Találhatóak a megváltoztathatatlan alapelvek között olyan rendelkezések, amelyek alapot nyújthatnának az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására (demokratikus jogállam, hatalmi ágak elválasztása), azonban eddig ilyen nem történt, és nem is valószínű, hogy megtörténne a jelenlegi helyzet szerint. Ha ez a tendencia nem változik, akkor megállapítható lesz a török alkotmánybíráskodás aktív időszakának lezárulta.

11.2.3. Egy „elszalasztott lehetőség”⁹⁰⁷ – Magyarország

Az alkotmányellenes alkotmánymódosításnak már az elnevezése is kérdéseket ébreszt, hiszen hogy lehet valami alkotmányellenes, ha az alkotmány részévé válik? Formai szempontokat figyelembe véve egyszerűbb megválaszolni ezt a kérdést, hiszen ha nem a megfelelő eljárási szabályok szerint fogadnak el egy alkotmánymódosítást, akkor Magyarországon az Alkotmánybíróság megállapítja annak alkotmányellenességét és megsemmisíti, ahogy azt az Alaptörvény S cikkének (3) bekezdése meghatározza. Ezt az Alkotmánybíróság is elfogadja, azonban ennek alkotmányba foglalása előtt is voltak ilyen jellegű ügyek a testület előtt.⁹⁰⁸

Az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú vizsgálata ezzel szemben mélyebb és szenvedélyesebb vitát váltott ki, mivel ennek megítélése kérdéses. A tartalmi vizsgálat ellentmondásossága az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataihoz csatolt különvéleményekben és párhuzamos indokolásokban is fellelhető, ám szakirodalmi vita is kialakult ebben az ügyben. Először a gyakori alkotmánymódosítások, később pedig az ÁR kapcsán lángholt fel a diskurzus, majd a negyedik Alaptörvény-módosítást követően újra előtérbe került a téma.

Az Alaptörvény elfogadását, kidolgozásának körülményeit több szempontból is vizsgálták hazai szerzők,⁹⁰⁹ az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésével már ekkor is foglalkoztak.⁹¹⁰

Azonban 2010 előtt nem váltott ki különösebb visszhangot, amikor az Alkotmánybíróság vizsgálta az alkotmány módosítását,⁹¹¹ és a testület állásfoglalása is szinte teljesen egységes⁹¹² volt ebben a kérdésben, nem volt kiemelkedő jelentősége. 2010 után azonban a széleskörű alkotmányjogi változások révén a szakmai vitákban központi helyre került

⁹⁰³ Turkey referendum: Key reactions <http://www.bbc.com/news/world-europe-39615403>

⁹⁰⁴ GUNGEN–BAG 2017.; SHAHEEN 2017.

⁹⁰⁵ ÖZBUDUN 2011. p. 193–194.

⁹⁰⁶ ODER 2017.

⁹⁰⁷ Az elnevezés ötlete: PÓCZA 2015. p. 185–212.

⁹⁰⁸ Például 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862, 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

⁹⁰⁹ Lásd például ABLONCZY 2011.; MAJTÉNYI–SZABÓ 2011a.

⁹¹⁰ ABLONCZY 2011. p. 31–32, 48, 75–76, 91–92, 114–115; MAJTÉNYI–SZABÓ 2011b. p. 96–108.

⁹¹¹ Kivétel: ERDŐS 2015. p. 319–321.

⁹¹² Lábady Tamás különvéleménye az 1260/B/1997 AB határozathoz

az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése, különösen azután, hogy az Alkotmánybíróság is felülvizsgálta korábbi álláspontját⁹¹³ a kérdésben. Már számos munka vizsgálta ezeket a határozatokat,⁹¹⁴ nem céloz részletes ismertetésük, csak a lényeg kiemelésével töreksem a stabilitás szempontjából releváns gondolatok bemutatására.

Az első ilyen jellegű döntés a 61/2011 (VII. 13.) AB határozat volt, amelyben az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése felmerült. A testület a számos indítványozó által támadott különböző alkotmányos és Abtv.-beli⁹¹⁵ rendelkezések ügyében vizsgálta saját hatáskörét az alkotmánymódosítások megsemmisítésére. A nemzetközi példák és saját korábbi gyakorlatának áttekintése után a testület megállapította: közjogi érvénytelenség megállapítására van hatásköre, valamint, a sorozatos, egyéni képviselői indítvánnyal benyújtott alkotmánymódosítási módszer sérti a jogállamiságot.⁹¹⁶ Az alkotmány stabilitásával kapcsolatban megfogalmazta a testület, hogy „*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*”.⁹¹⁷

Felhívta a figyelmet arra a testület, hogy formailag megfeleltek a szabályoknak az alkotmánymódosítások. Valamint meghatározta, hogy mi minősülhet mércének az alkotmánymódosításokhoz a jövőben. Emellett megállapította, hogy saját mércéjét nem változtathatja meg az Alkotmánybíróság, de az alkotmányvédelmi szint nem csökkenthető.

Végül a testület kimondta: „*A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmányt és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül*”.⁹¹⁸

Az Alkotmánybíróság tehát nem vette fel a kesztyűt, kimondta, hogy nem fog túllépni saját hatáskörén, de felvázolta, hogy milyen esetekben korlátozott az alkotmánymódosító hatalom.

A 45/2012 (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvényhez kapcsolt ÁR alkotmányosságát vizsgálta az alapvető jogok biztosának indítványára, megállapította több rendelkezés alkotmányellenességét, és megsemmisítette azokat.

Végül arra a következtetésre jutott a testület, hogy vizsgálhatja az ÁR alkotmányosságát,⁹¹⁹ bár felhívta a figyelmet a következőkre:

⁹¹³ ZSUGYÓ 2014. p. 24-26.

⁹¹⁴ DRINÓCZI 2012. p. 37-46.; KOCIS 2011. p. 3-17.; SZENTE 2013. p. 11-21.; VINCZE 2013. p. 3-12.; ZSUGYÓ 2011. p. 52-62.

⁹¹⁵ Még a régi Abtv. az 1989. évi XXXII. törvény

⁹¹⁶ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH, 2011, 317. „*Egyrészt a szokatlanul nagy számú 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 megfeleléseit. Az egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás, de különösen az Alkotmány módosítása ilyen módon azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alaposással előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel. Így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat vagy akár alkotmánymódosítást fogad el az Országgyűlés.*”

⁹¹⁷ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 318.

⁹¹⁸ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 322.

⁹¹⁹ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [66]

„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.”⁹²⁰

Ennek értelmében van olyan határ, amit nem léphet át az alkotmánymódosító hatalom, mert ebben az esetben az Alkotmánybíróság fel fog lépni a demokratikus jogállam védelmének érdekében, vagyis célzás történt arra, hogy az Alkotmánybíróság, ha kell, kész aktív értelmezéssel hatáskört megállapítani magának, és megvédeni a jogállamiságot.⁹²¹

Az alkotmány stabilitásával kapcsolatban is fogalmazott meg gondolatot az Alkotmánybíróság:

„Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit.”⁹²²

Ezt követően az Alaptörvény negyedik módosítása beemelte az Alaptörvénybe azt a rendelkezést, amely szerint az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhat felül alkotmánymódosítást.⁹²³

Erre reagálva a 12/2013 (V. 24.) AB határozat zárta le ezt a vitát az Alkotmánybíróság oldaláról, ugyanis a korábbi figyelmeztetések következményeként elfogadott negyedik alkotmánymódosítás az Alaptörvénybe emelte az ÁR-t. Ismét az alapvető jogok biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz azzal az indítvánnyal, hogy utólagosan semmisítsék meg

⁹²⁰ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [118]

⁹²¹ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [119] *„Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából.”*

⁹²² 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [49]

⁹²³ Magyarország Alaptörvénye S) cikk (3) bekezdés *„Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. 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.”*

a negyedik Alaptörvény-módosítás általa alkotmányellenesnek tartott pontjait. A testület megállapította, hogy

„(...) az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül.”⁹²⁴

Az alkotmánymódosítás vizsgálatának elutasításával a testület felhívta a figyelmet arra, hogy vannak határok, amelyeket nem lehet túllépni.⁹²⁵

A magyar jogirodalomban megfogalmazott álláspontok nem egységesek az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megítélésében, vannak szerzők, akik támogatják ezt az elképzelést,⁹²⁶ mások ellenzik.⁹²⁷

Bár az Alkotmánybíróság végül úgy döntött, hogy tartalmilag tiszteletben tartja az alkotmánymódosítás által beépített változásokat, előtte a helyzet nem volt egyértelmű. Emellett felvázolt korlátokat még az alkotmányozó hatalom számára is.⁹²⁸

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítása már a negyedik alkotmánymódosítás előtt sem lett volna ellentmondásoktól mentes. Nyitott volt az út abba az irányba, amely az értelmezésen keresztül „látná bele” a szövegbe a hatáskört.⁹²⁹ Ehhez képest jóval nagyobb vitát váltott ki az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésének megítélése, főleg miután nem is olyan távoli lehetőséggé vált ez a 45/2012 (XII. 29.) AB

⁹²⁴ 12/2013 (V. 24.) AB határozat [37]

⁹²⁵ 12/2013 (V. 24.) AB határozat [46] „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.”

⁹²⁶ Van erre hatásköre az alkotmánybíróságnak a következő szerzők szerint, lásd: BRAGYÓVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 51.; DRINÓCZI 2016a. p. 287-288.; ZSUGYÓ 2014. p. 32.

⁹²⁷ Nem ért egyet a koncepcióval a következő szerző: SZENTE 2014. p. 13-14. Az alkotmánymódosítás nem lehet alkotmányellenes, de lehet, hogy nem „épül be” az alkotmányba a Csink-Fröhlich szerzőpáros szerint: CSINK–FRÖHLICH 2012a. p. 59-62.

⁹²⁸ 12/2013 (V. 24.) AB határozat [48] „Anélkül tehát, hogy jelen ügyben a szóban forgó alkotmányi rendelkezések egymáshoz való konkrét viszonyáról állást foglalna, szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság hangsúlyozni, hogy – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (például előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezésétfigyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”

⁹²⁹ ZSUGYÓ 2014. p. 23.

határozat hatására. Ha az Alkotmánybíróság megsemmisítette volna a negyedik alkotmánymódosítást az alkotmány egységességére, valamint a többi, korábban az alkotmány védelmére meghatározott elvre hivatkozva,⁹³⁰ annak messzire nyúló következményei lettek volna. Amellett, hogy alkotmányt sértenek, ha nem fogadjuk el az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás között különbséget tevő elméleteket egyikét sem,⁹³¹ a lépéssel saját hatáskörüket terjesztik ki önkényesen, túllépve a jogállami határon. Kérdéses, hogy lehet-e, megéri-e egy támadásra hasonló módon reagálni, vagy meg kell tartani saját területünkön a szabályokat annak ellenére, hogy a másik fél már nem a szabálykönyv szerint játszik? Ahogy azt a méltán híres 11/1992 (II. 5.) AB határozat kimondta: „Jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani”.⁹³²

Saját pozícióját ásta volna alá a testület, ha belemegy egy méltatlan oda-vissza játékba, amelynek sorozatos alkotmánymódosítás, akár a testület megszüntetése is lehetett volna a vége. Mégis lehetett volna határozottabb fellépése az azóta eltelt időben a jogállamiság védelme érdekében olyan esetekben, amikor megvolt a hatásköre arra nézve, hogy döntést hozhasson az adott kérdésben.⁹³³

Természetesen figyelembe veendő, hogy az Alkotmánybíróság működését alapjaiban változtatta meg az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépése,⁹³⁴ hiszen a testületnek az eddigi absztrakt normakontroll-központú döntéshozatalról át kellett állnia az egyéni panaszt a központba helyező működésre.⁹³⁵

Ha az Alkotmánybíróság átkelt volna a Rubiconon,⁹³⁶ azzal eltért volna a kialakult európai irányvonalától, és csatlakozott volna az indiai Legfelső Bíróság által kialakított doktrínát követő országok gyakorlatához, amely igencsak kontroverziális, különös tekintettel arra, hogy nem volt egységes a testületen belül a kérdés megítélése. Ahogy a Kesavananda-döntés is egy szavazatkülönbséggel nyert, a 45/2012 AB határozat eldöntésekor is kicsi volt a szavazatkülönbség a bírák döntésekor. Az egyik lehetséges forgatókönyv az is lehetett volna, ahogy az Indiában történt, hogy az addigi gyakorlatnak ellentmondva a megsemmisítés ellen szavazó bírák legidősebb tagja lett a Legfelső Bíróság elnöke. Az alkotmányos kíméletlenségre ugyanolyan módon való reagálás egyre csak nehezítheti a helyzet konszenzusos megoldását.

Ezzel szemben a magyar Alkotmánybíróság, mint a francia Alkotmánytanács, elfogadta a korábban alkotmányellenesnek ítélt norma alkotmányba emelését,⁹³⁷ elismerve az alkotmány sérthetetlenségét ebből a szempontból, kimondva, hogy az alkotmányt vizsgáló szerv nem áll a nép felett.⁹³⁸

Ha elfogadjuk *Yaniv Roznai* elméletét az alkotmánymódosító hatalom sui generis volta vonatkozásán,⁹³⁹ akkor más szemszögből lehet tekinteni az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésére is. Ha az Alkotmánybíróság nem az alkotmányozó hatalom

⁹³⁰ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

⁹³¹ ROZNAI 2017.

⁹³² 11/1992. (III. 5.) AB határozat 1992, 77, 82.

⁹³³ Például 3191/2017 (VII. 21.) AB határozat

⁹³⁴ Például NASZLADI-TILK 2015. p. 41-74.; CHRONOWSKI 2014. p. 1-14.

⁹³⁵ Például: SULYOK-SZAKÁLY 2016. p. 359-370., VISSY 2012. p. 28-36.

⁹³⁶ ERDŐS 2015. p. 317-348.

⁹³⁷ Két esetben is történt ilyen, lásd: TRÓCSÁNYI 2014a. p. 92.

⁹³⁸ Lásd: POLZIN 2016. p. 433-436.

⁹³⁹ ROZNAI 2017. p. 111.

által megalkotott dokumentumot véleményezi, hanem az alkotmánymódosító hatalom által megalkotottat, azzal nem sérti magát az alkotmányt.

Amennyiben a magyar Alkotmánybíróság tagjainak többsége elfogadta volna ezt a gondolatot, akkor az indiai Legfelső Bíróság által „kitaposott” útra lép, hiszen abban az esetben is egy külföldi szerző elméletére alapozta a testület az alkotmányellenes alkotmány-módosítás megállapítását, amely évekig tartó csatározáshoz vezetett a végrehajtó hatalom és az alkotmánybíráskodási hatalom között. Ha a magyar Alkotmánybíróság megtette volna ezt a lépést, az alkotmányos rend kerülhetett volna veszélybe, az alkotmányos kíméletlenség fokozódott volna, amely beláthatatlan alkotmányos következményekre vezetett volna, azonban a testület mérsékelt hozzáállása nem oldott meg minden felmerült problémát.

12. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS HASZNOSÍTÁSI JAVASLATOK

*„Olyan törvények ezek, amelyeket nem ércbe,
és márványba, hanem a polgárok szívébe vésnek;
ezek a törvények tekinthetők az alkotmány magvának, (...)”
(Jean-Jacques Rousseau)*

A kutatás célja szerint kerültek vizsgálatra az alkotmány stabilitását védő garanciák. A hipotézisben meghatározott szempontok alapján bizonyos garanciák esetében erős stabilitást elősegítő lehetőségek fedezhetőek fel, másoknál kevésbé erősek, azonban mindegyik támogatja az alkotmány stabilitását valamilyen szinten. Céloom az volt a vizsgálattal, hogy az egyes garanciákban rejlő különböző lehetőségek vizsgálata után azt elemezzem, hogy milyen módon érvényesülnek ezek jelenleg a magyar alkotmányos rendszerben, és milyen formában lehetne felhasználni, esetleg mostani használatukon változtatni annak érdekében, hogy a magyar alkotmány stabilabbá válhasson.

Az alkotmány stabilitásának vizsgálata során elengedhetetlen, hogy figyelemmel legyünk a társadalmi, politikai, gazdasági, történelmi környezetre. Egy alkotmány, melyen az adott ország jogrendje alapszik, stabilabb kell, hogy legyen, mint egy egyszerű, „közönséges” törvény. Ha túl gyakran változik, bizonytalanná válik a tartalma, pedig origóként kellene irányt mutatnia az egész jogrendszer számára. Amennyiben nem övezi tisztelet és elfogadás az alkotmány szövegét, az megnehezíti annak gyakorlati érvényesülését. Lehet, hogyha hosszabb idő telik el, a korábban nem egyértelműen támogatott dokumentum megszerezheti a tiszteletet, de erre nincs garancia. Egyes országokban ezt a történelmi tapasztalat bizonyítja, míg másokban nem. A sikeres átmenetre jó példa a francia V. Köztársaság *de gaulle-i* alkotmánya, a sikertelenre pedig egyetlen eklatáns példát nem is lehetne kiemelni, hiszen számos vita folyik jelenleg is egyes alkotmányok időállóságáról, értéktartalmáról. Egy biztos: az alkotmányozónak törekednie kell arra, hogy lehetőleg minél nagyobb társadalmi támogatottságot szerezzen annak érdekében, hogy az alkotmány társadalmi elfogadottsága erősödjön.

Az érem másik oldala, ha túl nehéz az alkotmány megváltoztatása/új alkotmány elfogadása. Ebben az esetben könnyen előfordulhat, hogy „elmegey a világ” az alkotmány mellett, nem lesz viszonyítási pont, mivel a benne foglalt szabályok meghaladottá váltak, már nem mutatnak irányt a jogalkotók és a jogalkalmazók számára, hanem *desuetudo* alakul ki a mindennapi működés biztosításának érdekében. Ha az alkotmány szövege már nem képes betölteni funkcióját, azon változtatni kell annak érdekében, hogy ne csak díszítő elemként szolgáljon, hanem rendelkezzen valódi funkcióval, hiszen egy alkotmány akkor válik az emberek számára jelképpé, ha rendelkezései valóban részét képezik mindennapi életüknek, nemcsak elvont, távoli fogalomként ismerik.

Ha egy alkotmány nem tud megfelelően funkcionálni, előtérbe kerülnek az informális alkotmánymódosítási eszközök, amelyek támogatják az alkotmányos rendszer működését, ám ezek sem kínálnak megoldást minden helyzetre.

12.1. Az egyes garanciák

Az általam vizsgált garanciák mind elősegíthetik, hogy minél stabilabb legyen egy alkotmányos rendszer, vizsgálatukkal megállapítható, mennyire stabil az adott alkotmány.

A különböző alkotmány stabilitására vonatkozó elméletek elemzése után rátértem az egyes garanciák – s azokon keresztül az egész alkotmányos rendszer stabilitásának – tanulmányozására, amelyek közül az alábbiakat vizsgáltam, amelyek tehát az alkotmány stabilitásának garanciái:

- ♦ eljárási eszközök;
- ♦ örökkévalósági klauzulák;
- ♦ preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései;
- ♦ a történeti alkotmány vívmányai;
- ♦ a jövő generációk jogai;
- ♦ alkotmányellenes alkotmánymódosítások.

A vizsgált példák, módok lehetőséget adnak arra, hogy az összehasonlító alkotmányjog szemüvegén keresztül vizsgálva a kérdést *de lege ferenda* a magyar alkotmányos rendszer számára a stabilitást erősítő javaslatokat tegyünk.

A magyar Alkotmányt 2010-2012 között számos alkalommal változtatták meg, amely változtatási ráta káros hatással bírt a stabilitásra, hiszen egy alkotmánynak ritkábban módosítottnak kell lennie, mint egy rendes törvénynek, mivel az egész alkotmányos rendszer alapja.

A magyar Alaptörvényt hét év alatt hétszer módosították, amely már jobb a korábbi arányokhoz képest, azonban még mindig túl magas ahhoz, hogy stabilitási szempontból kedvezőnek ítéljük, különösen, ha a negyedik Alaptörvény-módosítást vizsgáljuk, amely nem csak kisebb módosításokat tett a szövegben, hanem jelentős változásokat eszközölt, ráadásul több ponton ellentmondva az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatának.⁹⁴⁰

Egyetérték a Csink-Fröhlich szerzőpárossal abban, hogy nem lehet csak kvantitatív alapon megítélni a kérdést, azonban jelzésértékű a gyakori módosítás.⁹⁴¹ Lehetnek olyan körülmények, amelyek gyakoribb módosítást követelnek meg, de inkább a korábbi módosítások átgondolatlanságát jelzik a túl gyakori változtatások.

Az Alaptörvény az első négy éve alatt majdnem 60 új bekezdéssel gyarapodott, és 30 szakasza változott meg.⁹⁴² A gyakori és nem minden esetben kismértékű változások arra engednek következtetni, ahogy Sente is fogalmaz: „*Valójában tehát nem a változó társadalmi igényekhez való folyamatos igazítás jellemzi az Alaptörvényt, hanem az aktuálpolitikai érdekek kiszolgálása, legitimálása, s így sokkal inkább szimbolizálja az alkotmányos rendszer változékonyságát, mint stabilitását*”.⁹⁴³

A magyar Alaptörvény stabilitása tehát nem ítéhető jónak, hiszen ha megnézzük az egyes alkotmány stabilitását szolgáló garanciák érvényesülését a gyakorlatban, a következőket állapíthatjuk meg:

⁹⁴⁰ SZENTE 2016. p. 218-220.

⁹⁴¹ CSINK–FRÖHLICH 2016. p. 29.

⁹⁴² SZENTE 2016. p. 238.

⁹⁴³ SZENTE 2016. p. 239.

12.1.1. Eljárási eszközök

Magyarországon az alkotmány módosítását szabályozó eljárási eszközök közül kettő van az alkotmányszövegbe foglalva, mint kötelező elem: a kezdeményezési jog korlátozása és a minősített többség megkövetelése. A kezdeményezési jog szűkítése nem tekinthető különösen erős garanciának, a köztársasági elnök, a kormány, valamint országgyűlési képviselő vagy országgyűlési bizottság kezében van,⁹⁴⁴ vagyis nem túl zárt ez a kör.

A minősített többség, jelen esetben kétharmad⁹⁴⁵ előírása már erősebb garancia lehet abban az esetben, ha a szükséges többség eléréséhez szükség van egyeztetésre a pártok között. Ahogy láthattuk a magyar rendszerben 2010 előtt, ha nincs meg a szükséges kompromisszum a kétharmados többség eléréséhez, önmagában ez a rendelkezés elég ahhoz, hogy kifejezetten merevvé tegye az alkotmányos rendelkezéseket, és az alkotmány merevvé váljon. Ha a kormánypártnak megvan a szükséges többsége ahhoz, hogy megváltoztassa az alkotmányt, és nem törekszik szélesebb körű konszenzusra, hanem megelégszik a módosításhoz szükséges ezen többség önálló legitimáló erejével, akkor „nem lesz ereje” a minősített többségnek, nem áll korlátként az alkotmány megváltoztatására képes többség előtt, sorozatos alkotmánymódosítást eredményezhet, ahogy az Magyarországon láthattuk mind az Alaptörvény elfogadása előtt, mind utána. Ennek az eljárási eszköznek az erőssége az aktuális parlamenti helyzettől függ, ami nem jó garancia, hiszen a stabilitást nem jól szolgálja az az eszköz, amely a választási eredményektől függően lehet nagyon gyenge, de nagyon erős is.

12.1.2. Örökkévalósági klauzulák

A magyar alkotmányban nincsenek örökkévalósági klauzulák, bár egyes szerzők azt felfedezni vélik, meghatározott módszerek segítségével „olvasztják ki” azokat az Alaptörvény szövegéből.⁹⁴⁶

Természetesen vannak az Alaptörvénynek olyan rendelkezései, amelyek mindenképpen kiemeltnek tekinthetők, hiszen megváltoztatásuk az egész alkotmányos rendszer változását maga után vonná (népszuverenitás, hatalommegosztás, jogállamiság, alapjogok védelme),⁹⁴⁷ ám nem részesülnek kiemelt védelemben a többi rendelkezéshez képest a szöveg szintjén. A vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat már persze más kérdés.

A valódi örökkévalósági klauzulákat tartalmazó alkotmányokkal rendelkező országok alkotmányos rendszerében sem gyakori, hogy valódi jelentőséggel bírnának ezek a rendelkezések (például Németország).⁹⁴⁸ Bizonyos országokban pedig akkor is jelentős az örökkévalósági klauzulák szerepe, ha konkrétan nem tartalmaz olyat a szöveg (például India).⁹⁴⁹

Magyarországon sem az alkotmányozó, sem az Alkotmánybíróság nem élt a lehetőséggel, hogy akár explicit, akár implicit örökkévalósági klauzulákat alkalmazzon, olvasson ki a

⁹⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (1) bekezdés

⁹⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (2) bekezdés Összes országgyűlési képviselő kétharmada, ún. nagykétharmad.

⁹⁴⁶ DRINÓCZI 2016a. p. 256-261.; BRAGYÓVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. p. 50-56.

⁹⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) B), C) cikk

⁹⁴⁸ KÜPPER 2014. p. 185-194.; SZENTE 2014. p. 209-241.

⁹⁴⁹ ROZNAI 2017. p. 209.

szövegből. Ez a stabilitási garancia nem tekinthető reális lehetőségnek a jelenlegi magyar rendszerben a stabilitás erősítését szolgáló rendelkezések számba vételekor.

12.1.3. A preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései

A magyar preambulum, vagyis a Nemzeti Hitvallás tartalmaz bőven a múltra és a jövőre vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság használja is indokolásaiban a preambulum bizonyos elemeit, azonban soha nem magában, hanem más alkotmányos elvekkel együtt. A preambulum szerepéből következően más elbírálás alá esik normativitási szempontból, mint az alkotmány többi része. Álláspontom szerint jól kezeli a magyar Alkotmánybíróság ezt a garanciát, amikor az ingoványos talajon igyekszik mégis biztos lábbal járni, hiszen a preambulum rendelkezéseinek túlzó használata, felhívása sem egészséges egy alkotmányos rendszer számára, veszélyekkel járhat.⁹⁵⁰

A vizsgált rendelkezések és használatuk erősítették az alkotmány stabilitását, úgy vélem, jó gyakorlat alakult ki az Alkotmánybíróságon, mert merik használni a preambulumot, de nem esnek túlzásba ezzel, mert ezen rendelkezések önálló alkalmazása már ingataggá tenné az érvelési rendszert.

12.1.4. A történeti alkotmány vívmányai

A történeti alkotmány vívmánya speciális magyar garancia, amelyet az Alaptörvény hozott létre.⁹⁵¹ A jogszabályi felhatalmazás az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta a vívmányok megállapítását, a testület pedig elkezdte ezt a munkát, gyakorlatában megjelent több vívmány is, amelyekkel elősegítették az alkotmányos rendszer szilárdítását. Az első vívmány, a bírói függetlenség kiolvasztása után nem esett túlzásba a testület, nem jött létre hosszú lista,⁹⁵² bár ennek az is oka lehet, hogy nincs egységes álláspont a testületen belül ebben a kérdésben, nem alakult ki egységes szempontrendszer. Az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza meg, hogy mi minősül a történeti alkotmány vívmányának, többek között az Alaptörvény R) cikkében foglalt értelmező rendelkezés alapján. Ebben a folyamatban jelentett új lépést a 22/2016 (XII. 5.) AB határozat, mivel adott egy listát a történeti alkotmány vívmányairól,⁹⁵³ és összefüggésbe hozta a kérdést az alkotmányos önazonossággal is. A történeti alkotmány vívmányai álláspontom szerint alkalmasak arra, hogy erősítsék az alkotmány stabilitását, quasi örökkévalósági klauzulaként szolgálva segítik elő azt. Ez az unikális magyar garancia jó példaként szolgálhat arra, hogy lehetséges összekötni a chartális alkotmány előtti történeti alkotmány legjelentősebb eredményeit a kartális normaszöveggel annak érdekében, hogy erősítsék annak stabilitását.⁹⁵⁴ Nem hiba nélküli ez a módszer, hiszen esetlegessége veszélyes lehet, valamint egy túl aktív alkotmánybí-

⁹⁵⁰ Vörös 2016a. p. 53-55.

⁹⁵¹ SZAKÁLY 2015. p. 28-34.

⁹⁵² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 17/2015 (VI. 5.) AB határozat, 22/2016 (XII. 5.) AB határozat

⁹⁵³ „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallás-szabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme” 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

⁹⁵⁴ Szmodis Jenő ezt nevezi többregeű alkotmányosságnak, lásd: SZMODIS 2013. p. 1.

róság túlzásokba is eshet alkalmazásával, hiszen ez a garancia egy *slippery slope* – azaz csúszós lejtő – lehetőségét foglalja magában. Ha nincsenek megfelelő korlátok, amelyek behatárolják a döntési lehetőséget – mint ebben az esetben, mivel a hatáskörnek nincs az Alaptörvényben szabályozva –, akkor új „gumiklauzula” kialakulása fenyeget.

12.1.5. A jövő generációk jogai

A preambulum jövőre utaló lehetséges rendelkezései mellett az alkotmányokban egyre gyakrabban megjelennek a jövő nemzedékek jogai.

A magyar alkotmányt vizsgálva a következők állapíthatóak meg: a Nemzeti Hitvallás tartalmaz a jövő generációk érdekeivel foglalkozó rendelkezéseket, emellett az L) cikk, áttételesen az N) cikk, a Q) cikk és a 38. cikk is érinti a jövő nemzedékek érdekeinek kérdését.

Megjelennek tehát a jövő generációk érdekei, de nem tételesen a jogok, azt kevés alkotmány biztosítja konkrétan a jövő nemzedékek számára.⁹⁵⁵

Ha figyelembe vesszük a jövő generációk érdekeit, azzal erősíthető az alkotmány stabilitása, hiszen nekik az az érdekük, hogy minél jobb minőségű alkotmányos rendszert kapjanak, és ennek része a stabilitás. A magyar rendszer jelenleg nem tesz komoly lépéseket ennek támogatására, hiszen az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek jogaiért felelős helyettese a környezetvédelmi kérdéseket tűzte zászlajára, általában a jövő generációk jogaiknak érvényesítését nem kezeli kiemelt prioritásként. Tehát ez a garancia nem tudja elősegíteni az alkotmány stabilitásának erősödését, mivel nincs elég széles körben alkalmazva ahhoz, hogy valós hatással legyen az alkotmány meghatározására.

Érdekes „kísérlet” lenne, ha megjelenne ez a lehetőség akár az Alaptörvényben, akár az alkotmánybírói gyakorlatban, vagy ha a jövő nemzedékek biztoshelyettese kiemelten foglalkozna ezzel a területtel. Vajon volna befolyása a döntéshozók választásaira? Vajon olyan döntések születnének, amelyek a jövőben valóban elősegítik a jövő generációk helyzetét?

12.1.6. Alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése többször is felmerült a közelmúltban az alkotmányos diskurzusban, különösen a negyedik alaptörvény-módosítás után. Az Alkotmánybíróság 45/2012 (XII. 29.) határozatában tett is néhány célzást az alkalmazására, azonban valódi alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására nem került sor, a testület elfogadta az Alaptörvénybe foglalt korlátokat hatáskörére vonatkozóan. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás alkalmazása nem minden esetben üdvözítő út; úgy vélem, az Alkotmánybíróság helyesen tette, hogy nem használta ezt a lehetőséget, hiszen alkotmányellenességre alkotmányellenességgel válaszolni nem megoldás, saját reputációjának ártott volna a testület, ha belép a „ringbe”, és elkezdí megsemmisíteni az alkotmánymódosításokat, hiszen az alkotmányos kíméletlenségre ugyanolyan módon válaszolva fokozódhat a helyzet, és elfajulhatott volna az egész folyamat.

⁹⁵⁵ Bolívia, Egyiptom, Japán, Malawi, Marokkó, Mozambik

Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróságnak a testület által alkotmányellenesnek ítélt kérdések alaptörvénybe foglalása ellen fel kell lépnie, csak más módszerrel.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások garanciája egy veszélyes garancia, mivel az alkotmány stabilitásának erősítése helyett könnyen az alkotmány stabilitását rombolhatja le, amennyiben a politikai élet szereplői túllépnek korábbi hatásköreiken, és egymást túllícitálva próbálják rendezni a helyzetet.

12.1.7. *Eredmények*

A magyar alkotmány stabilitása a vizsgált garanciák érvényesülése szempontjából közepesnek mondható. Ha csak az Alaptörvényt vizsgáljuk, és azt tekintjük kiindulási pontnak, megállapítható, hogy hét év alatt hét alkotmánymódosítás túl sok ahhoz, hogy stabil alkotmányról beszélhessünk.

Az első három módosítás nem volt jelentős, azokat kisebb kiigazításoknak tekinthetjük, amelyek magukban nem meghatározóak, de ha ehhez hozzávesszük az ÁR szerteágazó tartalmát, megállapítható, hogy folyamatos változásoknak volt kitéve az alkotmány szövegszintje. A negyedik módosítás ezen egyébként bizonyos részeiben megsemmisített ÁR nagy részét emelte be az alkotmány szövegébe, ami jelentős változást hozott. Az ötödik módosítás konszolidációt eredményezett ugyan, de az alkotmány szövege nem jelentéktelen kérdésekben változott meg számottevően.⁹⁵⁶ A hatodik módosítás csak a különleges jogrend szabályait érintette. A hetedik Alaptörvény-módosítás többek között a szuverenitásra, az EU-val való kapcsolatra vonatkozott, vagyis szintén jelentős változásokat eredményezett, de nem olyan átfogó módon, mint a negyedik módosítás.

Ha megnézzük az alkotmány stabilitásának garanciáit ebből a szempontból, a következők állapíthatók meg:

- ♦ Az eljárási eszközök nem megfelelő eszközök ahhoz, hogy biztosítsák az alkotmány stabilitását.
- ♦ Örökkévalósági klauzula nincs a magyar rendszerben, de valódi szerep esetén erősíthetné az alkotmány stabilitását.
- ♦ A preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései részei a rendszernek, de nem bírnak olyan súllyal, hogy jelentős hatásuk legyen.
- ♦ A történeti alkotmány vívmányai többször segítették az alkotmányos értékek védelmét, alapozhatóak rájuk stabilitást védő rendelkezések, hiszen az Alkotmánybíróság ide sorolta például a hatalommegosztást és a törvényes hatalomgyakorlást, valamint arra is felhívta a figyelmet, hogy ez nem egy zárt felsorolás.⁹⁵⁷
- ♦ A jövő generációk jogai megjelennek, de nem olyan súllyal, hogy valódi szerepük legyen az alkotmány stabilitásának biztosításában.
- ♦ Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások vonatkozásában: nincs ilyen garancia a magyar alkotmányos rendszerben, amit a magam részéről nem is tartok aggályosnak, mivel veszélyes alkotmányos garancia.

⁹⁵⁶ SZENTE 2016. p. 221-222.

⁹⁵⁷ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

Az alkotmány stabilitását védő, általam azonosított és elemzett garanciák tehát ily módon jelennek meg a magyar alkotmányos rendszerben. Érezhető, hogy az Alaptörvény stabilitásának erősítése szükséges, ám nem szabad túl merevnek sem lennie az alkotmánynak, azonban lényeges, hogy ne lehessen túl könnyedén megváltoztatni az alkotmányt.

12.2. De lege ferenda-javaslat

A következő részben az egyes alkotmány stabilitását erősítő garanciák közül azokat a megoldásokat emelem ki *de lege ferenda* javaslatként a magyar alkotmányozó számára, amelyek az összehasonlító elemzések alapján megfelelőnek bizonyulhatnak az alkotmány stabilitásának ideálisabb kialakításához, külön tekintettel arra, hogy tökéletes megoldás nincs, illetve, hogy az egyes, adott esetben alkalmazott alkotmányjogi transzplantok jellemzőit is megfelelő helyi értéken kell figyelembe venni minden esetben. Az Alaptörvény stabilitásának megfelelősége kényes egyensúlyi kérdés, ahogy minden alkotmány esetében, hiszen minden helyzet egyedi, külön mérlegelést igényel, javaslatom tehát ezen szempontok fókuszban tartásával tesztem.

Elsőként kiemelendő, hogy akkor megfelelő egy stabil alkotmány, ha alkotmányos is, érvényesülnek a jogállamiság kritériumai, ám szükséges figyelembe venni, hogy ez mindig a konkrét helyzet vizsgálatával állapítható csak meg.

♦ Eljárási eszközök

Az eljárási eszközök vonatkozásában mindenképpen szükség van a stabilitás erősítésére. Javaslom, hogy a lehetséges eljárási eszközök között kerüljön bevezetésre a késleltetés, mégpedig többszöri vita formájában, amelyek között legalább három hónapnak kell eltelnie. Ez a közbeékelődő időintervallum alkalmas lenne arra, hogy jobban megfontolják a módosítást az országgyűlési képviselők, valamint a közvéleménynek is volna lehetősége alapos tájékozódásra a kérdésben.

Ez lenne a legalkalmasabb eljárási eszköz az alkotmány merevebbé tételéhez úgy, hogy közben el lehessen kerülni a túlzott merevséget, mivel a népszavazással történő megerősítés vagy a két egymást követő parlament általi elfogadás túlzottan elnehezítené az eljárást. A második kamara bevezetését nem tartom indokoltnak pusztán az alkotmányozási/alkotmánymódosítási eljárás lassítása okán, bár az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló jogalkotási eljárás lassítása általánosan nem biztos, hogy hátrányos lenne, akár – egy specifikusan erre a célra létrehozott, és csak ezekben az esetekben aktivált, quasi alkotmányozó nemzetgyűlésként szolgáló – második kamara közbeékelésével.

♦ Örökkévalósági klauzulák és a történeti alkotmány vívmányai

Jelenleg nincsenek a magyar alkotmányban örökkévalósági klauzulák, azonban alkalmazásuk megfontolandó lenne abból a szempontból, hogy azokban az országokban, ahol vannak az alkotmányban ilyen rendelkezések, azok tartalma az alkotmányos identitás elemeivel forr össze bizonyos esetekben. Az alkotmányos identitás elemeinek védelme egyre inkább előtérbe kerül az EU tagállami alkotmánybíróságainak gyakorlatában,⁹⁵⁸ és az örökkévalósági klauzulák így új szerepet és értelmet nyerhetnek, hiszen miközben az alkotmányozás pillanatában komoly jelentőségük volt, az alkotmányozást követő értelmezési gyakorlat általában nem

⁹⁵⁸ SÜLYOK 2014. p. 51-60.

tulajdonít nagy szerepet nekik.⁹⁵⁹ Az alkotmányos identitás elemeiként jelentőségük megnőne, és alkalmazhatóvá válhatnak a magyar alkotmányos önazonosság egyes elemeinek védelmére is.

Ehhez az alkalmazáshoz szükséges néhány előkérdés vizsgálata: Az örökkévalósági klauzula hat az identitásra, vagy az identitás hatására kerül rögzítésre az örökkévalósági klauzula? Értelmezhető egyáltalán a kérdés ilyen kontextusban? Milyen viszonyban áll egymással az örökkévalósági klauzula és az alkotmányos identitás? Valószínűleg azok a behatások, amelyek az alkotmányozót örökkévalósági klauzula beiktatására készítették, alapjaiban határozták meg az alkotmányos rendszer identitását is, amelynek látható manifesztációja lehet az alkotmány szövegi szintjén az örökkévalósági klauzula.

A magyar kontextus vizsgálatához elengedhetetlen a történeti alkotmány vívmányainak beemelése is a vizsgálatba, hiszen azok *quasi* örökkévalósági klauzulaként szolgálnak, ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította.⁹⁶⁰ Szükség van-e még emellett külön örökkévalósági klauzulaként való megjelenítésükre? Jelen helyzetben nem tartom szükségesnek, hiszen a történeti alkotmány vívmányai kifejezik ezt a szerepet, azonban ha új alkotmányozásra kerül egyszer majd a sor, megfontolandónak tartom az Alkotmánybíróság által addig kimunkált történeti alkotmány vívmányai közül a legfontosabbak örökkévalósági klauzulaként való megjelenítését, mivel így kiemelt védelmük immár az alkotmány szövegének szintjén is megjelenhetne.

Az alkotmányos önazonosság elemeinek meghatározásával, valamint a történeti alkotmány vívmányainak kimunkálásával stabilabbá válhat maga az alkotmány is, mivel egy alaposan kidolgozott, tudományos érvekkel alátámasztott rendszer lehet csak stabil alapja a szövegnek.⁹⁶¹ A két gondolat összefűzése egy egyedi, új utat mutathat a magyar alkotmányos gondolkodásnak, mikor kölcsönhatásban fejlődnek, de egy irányba: az alkotmány stabilitásának erősödése felé.

- ♦ A preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései
A Nemzeti Hitvallás bizonyos rendelkezéseinek beemelése a magyar alkotmánybírósági értelmezési gyakorlatba már megkezdődött, azonban ezek csak kiegészítő szerepben jelenhetnek meg, áttételesen tudják erősíteni az alkotmány stabilitását, ám jelentőségük nem elhanyagolható.
- ♦ A jövő generációk jogai
A jövő generációk jogainak alapjai megjelentek már az Alaptörvényben, ami álláspontom szerint jó irány, mivel ennek lehet szerepe az alkotmány stabilitásának erősítésében, viszont itt is figyelni kell arra, hogy könnyen túlzásba lehet esni, hiszen nem tudjuk, hogy pontosan mire lesz szüksége a következő generációknak, milyen érdekeik és érdeksérelmeik jönnek létre. Az azonban biztos, hogy például az élhető környezetre szükségük lesz, ezért a fenntartható fejlődés erőteljesebb megjelenése támogatandó, amely egyúttal elősegíti az alkotmány stabilitásának,

⁹⁵⁹ A főszabályt erősítő kivétel Törökország, ahol az explicit örökkévalósági klauzulákra többször támaszkodott a török Alkotmánybíróság alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapításakor. Lásd: GÖZLER 2008. p. 42-47.

⁹⁶⁰ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

⁹⁶¹ Mindkét kérdés vonatkozásában fontos ezt kiemelni, hiszen még egyik fogalom vonatkozásában sincs megfelelő fogalmi keret, elég csak a történeti alkotmány vívmányainak kizsuztikus jellegére vagy a nemzeti-alkotmányi-alkotmányos-nemzeti alkotmányos identitás fogalmak közötti különbség kérdéseire utalni.

az alkotmány szövegének fenntartható fejlődését, illetve annak erősödését is, de anélkül, hogy túl merevvé tenné.

♦ Alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése nem is olyan régen előkerült a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, az ÁR egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kimondó AB határozatban.⁹⁶² Bár az alkotmányozó kizárta ezt a lehetőséget a formai alkotmánymódosítás-vizsgálat kizárólagosságának alkotmányba emelésével,⁹⁶³ amit az Alkotmánybíróság el is fogadott, egy darabig Damoklész kardjaként lebegett a lehetőség a magyar alkotmányos rendszer feje felett.

Az osztrák Alkotmánybíróság azon jogköre megfontolandó a magyar jogrendszerbe való beemelésre, amely lehetővé teszi, hogy a testület minden esetben előzetesen vizsgálja az alkotmánymódosításokat.⁹⁶⁴ Ez az előzetes alkotmányossági szűrő segítene abban, hogy csak az alkotmányos állam elveinek megfelelő alkotmánymódosítások kerüljenek elfogadásra, valamint egymásnak ellentmondó alkotmányos rendelkezések sem kerülhetnének a szövegbe.

Az Alkotmánybíróság ezzel az eszközzel védelmezni tudná az Alkotmány szövegének koherenciáját és véletlenül sem merülhetne fel az alkotmányellenes alkotmánymódosítás gondolata.

Az alkotmány stabilitásának garanciáit a fentiek szerint tudom elképzelni a magyar alkotmányos rendszerben annak érdekében, hogy stabilabbá váljon az Alaptörvény, mivel „*A jogrendszer élén álló alkotmány alapvető funkciója az alkotmányos szabályok stabilizálása*”.⁹⁶⁵

Úgy vélem, szükség van a változtatásra annak érdekében, hogy erősödjön az Alaptörvény stabilitása. Az egész alkotmányos rendszer állapotának megítélése összetett kérdés, jelen munka csak az alkotmány szövegszintjét befolyásoló garanciákkal foglalkozott, amely csupán egy szelete ennek a területnek. Ennek ellenére megállapítható, hogy jelentőséggel bíró kérdés, mivel „*Alkotmányunk élő valami, tehát fejlődik*”,⁹⁶⁶ vagyis folyamatosan változik az értelmezési kerete, miközben azért a szöveget is szükséges lehet változtatni. Mindezt azonban visszafogott tempóban kell megtenni, mivel

*„A folyamatos alkotmánymódosítások nem szolgálják az alkotmány stabilitását. Egy alaptörvénnyel szemben minimálisan elvárható követelmény, hogy annak szabályait a politikai erők hosszabb ideig tiszteletben tartásuk, és alkotmánymódosításra csak akkor kerülhessen sor, ha a társadalmi fejlődés az alkotmány megváltoztatását valóban igényli.”*⁹⁶⁷

Bár minden alkotmányozó arra törekszik, hogy munkája minél hosszabb távon érvényesülhessen, rövidebb-hosszabb idő után szükségessé válhat a módosítás, hiszen ahogy *Várol* parafrázálja *Madison* híres gondolatát:⁹⁶⁸ „*Ha előrelátó és jószágos angyalok írnák az*

⁹⁶² 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

⁹⁶³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (3) bekezdés

⁹⁶⁴ Ausztria Alkotmányának 44. cikke elkülönít alkotmánymódosítást és teljes körű módosítást, erre alapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét, lásd GÖZLER 2008. 24. p. 34-40.

⁹⁶⁵ RÁCZ 1995. p. 121.

⁹⁶⁶ TELEKI 1941. p. 369.

⁹⁶⁷ TRÓCSÁNYI 1996. p. 175.

⁹⁶⁸ „*Ha az emberek angyalok lennének, nem lenne szükség kormányzatra.*” MADISON 1788.

alkotmányokat, nem lenne szükség átmeneti alkotmányokra”.⁹⁶⁹ Vagyis amíg nem valósul meg a tökéletes alkotmány és a tökéletes alkotmányozás utópiája, addig szükség lesz alkotmánymódosításra, és fontos annak vizsgálata, hogy milyen gyakran és milyen módon nyílik erre lehetősége az arra hatáskörrel rendelkezőnek, mikor mondható stabilnak egy alkotmány.

A vizsgált garanciák szerepének összegzéséül táblázatba foglaltam a szempontokat:

Garancia	Szerep	Javaslat
Eljárási eszközök	Nem elegendő	Késleltetés – többszöri vita
Örökkévalósági klauzulák	Nincs	Quasi örökkévalósági klauzulák
Történeti alkotmány vívmányai	Jó lehetőség	
Preambulum-rendelkezések	Nincs valódi súlya	Kiegészítő szerep
Jövő generációk jogai	Nincs valódi szerep	Erőteljesebb megjelenés
Alkotmányellenes alkotmánymódosítás	Nincs	Előzetes szűrő

1. táblázat. A vizsgált garanciák jellemzése.

⁹⁶⁹ VAROL 2014. p. 463.

IRODALOMJEGYZÉK

- ABLONCZY 2011 = ABLONCZY Bálint: *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, Kerepes, 2011.
- ACKERMAN 2014 = ACKERMAN, Bruce: *We the People 3. Civil Rights Revolution.* Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2014.
- ACKERMAN 1998 = ACKERMAN, Bruce: *We the People 2. Transformations.* Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1998.
- ACKERMAN 1993 = ACKERMAN, Bruce: *We the People 1. Foundations.* Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- ÁDÁM 2015 = ÁDÁM Antal: *Bölcseletek, vallások, jogi alapértékek.* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogudományi Kar, Pécs, 2015.
- ÁDÁM 2014 = ÁDÁM Antal: *Az alkotmányozásról.* In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös.* HVGOrac, Budapest, 2014.
- ÁDÁM 2002 = ÁDÁM Antal: *Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól.* Jura, 2002/1.
- ÁDÁM P. 2007 = ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei.* Corvina, Budapest, 2007.
- ALBERT 2016 = ALBERT, Richard: *The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada.* Boston College Law School Faculty Papers 2016/1.
- ALBERT 2009 = ALBERT, Richard: *Nonconstitutional Amendments.* Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 2009/1.
- ANTAL 2013a = ANTAL Attila: *Az Alkotmánybíróság határozata korábbi gyakorlatának érvényességéről. Megdönthető vélelem az Alkotmányon alapuló gyakorlat mellett.* Jogesetek Magyarázata, 2013/2.
- ANTAL 2013b = ANTAL Attila: *Alkotmányozási korszakok és technikák.* Közjogi Szemle, 2013/2.
- ANTAL 2013c = ANTAL Attila: *Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon.* Politikatudományi Szemle, 2013/3.
- ANTAL 2012 = ANTAL Attila: *A jövő nemzedékek érdekei az Alaptörvényben.* In: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012.
- ANTAL 2011 = ANTAL Attila: *A preambulum ornamentikája és közjogi ereje.* In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard (szerk.): *Az Alkotmány arca. Preambulum-tanulmányok.* L'Harmattan, Budapest, 2011.
- ARISZTOTELÉSZ 1994 = ARISZTOTELÉSZ: *Politika II. könyv.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1994.
- AUBERT 1960 = AUBERT, Jean F.: *La Constitution française du 4 octobre 1958.* Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1960/1.

- AUERBACH–REINHART 2012 = AUERBACH, Bruce – REINHART, Michelle: *Antonin Scalia's Constitutional Textualism. The Problem of Justice to Posterity*. Intergenerational Justice Review, 2012/1.
- BALOGH Á. 2013 = BALOGH Ádám: *Fejezetek Görögország újkori történetéből. A szabadságharcról napjainkig*. Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete Csongrád Megyei Helyi Csoport, Szeged, 2013.
- BALOGH E. 2014 = BALOGH Elemér: *200 éves a norvég alkotmány*. Alkotmánybírósági Szemle, 2014/1.
- BALOGH E. 1999 = BALOGH Elemér: *Az Aranybulla helye a magyar alkotmánytörténetben*. In: Besenyei Lajos–Érszegi Géza–Pedrazza Gorlero, Maurizio (ed.): *De Bulla Aurea*. Edizioni Valdonega, Verona, 1999.
- BÁNKUTI 2013 = BÁNKUTI Miklós et al.: *Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról*. Fundamentum, 2013/3.
- BARAK 2011 = BARAK, Aharon: *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Isreal Law Review, 2011/44.
- BARAK 2002 = BARAK, Aharon: *A Judge on Judging. The Role of a Supreme Court in a Democracy*. Harvard Law Review, 2002/1.
- BARANGER 2011 = BARANGER, Denis: *The Language of Eternity. Judicial Review of the Amending Power in France (or the Absence thereof)*. Israel Law Review, 2011/3.
- BATÓ 2011 = BATÓ Szilvia: *Büntetőjogi adalékok a jogbiztonság-fogalom kialakulásához Magyarországon*. In: Gál István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011.
- BECKERMAN 2006 = BECKERMAN, Wilfred: *The impossibility of a theory of intergenerational justice*. In: Tremmel, Joerg Chet: (ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*. Elgar, Cheltenham, 2006.
- BECKMAN–UGGLA 2016 = BECKMAN, Ludvig – UGGLA, Fredrik: *An Ombudsman for Future Generations. Legitimate and Effective?* In: González-Ricoy, Iñigo – Gosseries, Axel (ed.): *Institutions for Future Generations*. Oxford University Press, Oxford, 2016.
- BECKMAN 2013 = BECKMAN, Ludvig: *Democracy and Future Generations. Should the Unborn Have a Voice?* In: Merle, Jean-Christophe (szerk.): *Spheres of Global Justice Volume 1. Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, Minorities and Migration*, Springer, Dordrecht – New York, 2013.
- BEHRENDT 2013 = BEHRENDT, Christian: *The Process of Constitutional Amendment in Belgium*. In: Kontiadēs, Xenophōn (ed.): *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. Routledge, London, 2013.
- BEKINK 2004 = BEKINK, Bernard: *Balancing Constitutional Stability and Flexibility. An Evaluation of the Constitutional Amendment Procedures*. Journal of South African Law, 2004/4.

- BERKES–FEKETE 2017 = BERKES Lilla – FEKETE Balázs: *Nemzeti Hitvallás. Csupán diszító szavak?* Közjogi Szemle, 2017/1.
- BESSELINK 2010 = BESSELINK, Leonard F. M.: *National and Constitutional Identity before and after Lisbon*. Utrecht Law Review, 2010/3.
- BESZÁMOLÓ 2019 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2018*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2019.
- BESZÁMOLÓ 2018 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2017*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2018.
- BESZÁMOLÓ 2017 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2016*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2017.
- BESZÁMOLÓ 2016 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2015*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016.
- BESZÁMOLÓ 2015 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2014*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2015.
- BESZÁMOLÓ 2014 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2013*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2014.
- BESZÁMOLÓ 2013 = *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2013.
- BESZÁMOLÓ 2012 = *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2012.
- BESZÁMOLÓ 2011 = *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2011.
- BESZÁMOLÓ 2010 = *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója. 2008-2009*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010.
- BEZEMEK 2011 = BEZEMEK, Christoph: *Constitutional Core(s). Amendments, Entrenchments, Eternities and Beyond Prolegomena to a Theory of Normative Volatility*. The Journal Jurisprudence, 2011.
- BIHARI 1995 = BIHARI Mihály: *Az alkotmányozó hatalomról*. In: Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a linzi Johannes Kepler Egyetem 1995. július 6-7-én tartott alkotmányjogi szimpóziuma. ELTE-Eötvös, Budapest, 1995.
- BLOUNT–ELKINS–GINSBURG 2012 = BLOUNT, Justin – ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom: *Does the Process of Constitution-making Matter?* In: Ginsburg, Tom (ed.): *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- BLUTMAN 2017 = BLUTMAN László: *Szürkületi zóna. Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya*. Közjogi Szemle, 2017/1.
- BLUTMAN 2010 = BLUTMAN László: *A magyar Lisszabon-határozat. Befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben*. Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2.
- BONCZ 1877 = BONCZ Ferencz: *Magyar államjog*. Athenaeum, Budapest, 1877.

- BORGEAUD 1895 = BORGEAUD, Charles: *Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America*. Macmillan and Co., New York – London, 1895.
- BOZSÓ 2011 = BOZSÓ Gábor: *Románia alkotmánya. Alkotmányelemzés*. Pro Publico Bono, 2011/2.
- BRAGYOVA 2003 = BRAGYOVA András: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alkotmányban?* In: Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- Bragyova 1995 = BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016 = BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3.
- BROWN-WEISS 2002 = BROWN-WEISS, Edith: *Intergenerational Fairness and Rights of Future Generations. Three principles of intergenerational equity form the basis of intergenerational obligations and rights*. *Generational Justice*, 2002/3.
- BROWN-WEISS–JÁVOR 2008 = BROWN-WEISS, Edith – JÁVOR Benedek: „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált”. *Edith Brown Weiss-szel, a Georgetown University Law Center professzorával Jávor Benedek beszélget*. *Fundamentum*, 2008./1.
- CHOUDHRY 2008 = CHOUDHRY, Sujit: *Ackerman’s Higher Lawmaking in Comparative Constitutional Perspective. Constitutional Moments as Constitutional Failures?* *International Journal of Constitutional Law*, 2008/2.
- CHRONOWSKI 2018 = CHRONOWSKI Nóra: *Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből*. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciáinak tanulmányai*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.
- CHRONOWSKI 2014 = CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása*. *MTA Law Working Papers*, 2014/8.
- CHRONOWSKI 2005 = CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. *Dialóg Campus*, Budapest, 2005.
- CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER 2010 = CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által*. *Közjogi Szemle*, 2010/4.
- CHRONOWSKI–VINCZE 2017 = CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: *Önazonosság és európai integráció. Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján*. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/3.
- COLÓN-RÍOS 2013 = COLÓN-RÍOS, Joel: *Beyond Parliamentary Sovereignty and Judicial Supremacy. The Doctrine of Implicit Limits to Constitutional Reform in Latin America*. *Victoria University of Wellington Law Review*, 2013/3-4.
- CSINK 2012 = CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma*. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4.

- CSINK–FRÖHLICH 2016 = CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4.
- CSINK–FRÖHLICH 2012a = CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
- CSINK–FRÖHLICH 2012b = CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben*. Közjogi Szemle, 2012/1.
- DENNING 1997 = DENNING, Brannon P.: *Means to Amend. Theories of Constitutional Change*. Tennessee Law Review, 1997/1.
- DE-SHALIT 1995 = DE-SHALIT, Avner: *Why Posterity Matters Environmental policies and future generations*. Routledge, London, 1995.
- DIXON 2011 = DIXON, Rosalind: *Constitutional Amendment Rules. A Comparative Perspective*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 347., 2011.
- DIXON–GINSBURG 2012 = DIXON, Rosalind – GINSBURG, Tom: *Deciding not to Decide. Deferral in Constitutional Design*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 389., 2012.
- DIXON–LANDAU 2015 = DIXON, Rosalind – LANDAU, David: *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment*. International Journal of Constitutional Law, 2015/3.
- DRINÓCZI 2017 = DRINÓCZI Tímea: *A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat. Mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben*. MTA Law Working Papers, 2017/1.
- DRINÓCZI 2016a = DRINÓCZI Tímea: *Többszintű alkotmányosság működésben, alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai nagydoktori thesis. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2016.
- DRINÓCZI 2016b = DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Law Working Papers, 2016/15.
- DRINÓCZI 2015 = DRINÓCZI Tímea: *Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról, az Alaptörvény alapján*. Jogtudományi Közlöny, 2015/7-8.
- DRINÓCZI 2012 = DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011 (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*. Jura, 2012/1.
- DRINÓCZI 2011 = DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmány legitimitásáról*. Pázmány Law Working Papers, 2011/3.
- EASTERBROOK 1998 = EASTERBROOK, Frank H.: *Textualism and the Dead Hand*. George Washington Law Review, 1998.
- EDERER–SCHULLER–WILLMS 2006 = EDERER, Peer – SCHULLER, Philipp – WILLMS, Stephan: *The Economic Sustainability Indicator* In: Tremmel, Joerg Chet (ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*, Elgar, Cheltenham, 2006.

- EKELI 2007 = EKELI, Kristian Skagen: *How Difficult Should it be to Amend Constitutional Laws?* Scandinavian Studies in Law, 2007/52.
- ELKINS–GINSBURG–MELTON 2009 = ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- ELSTER 2000 = ELSTER, Jon: *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment and Constraint*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- ERDŐS 2015 = ERDŐS Csaba: *Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest, 2015.
- FEJES 2015 = FEJES Zsuzsanna: *Constitutional Identity and Historical Constitution Clause in the Hungarian Fundamental Law and its Effects on Constitutional Interpretation*. In: Szente Zoltán– Mandák Fanni– Fejes Zsuzsanna (ed.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Éditions L’Harmattan, Paris, 2015.
- FEKETE 2014 = FEKETE Balázs: *A jéghegy csúcsa. Strukturális értékek az európai alkotmányok preambulumaiban*. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-Orac, Budapest, 2014.
- FEKETE 2011a = FEKETE Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulum normativitásáról másképp*. Pázmány Law Working Papers, 2011/33.
- FEKETE 2011b = FEKETE Balázs: *Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban*. In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Complex, Budapest, 2011.
- FERDINANDY 1902 = FERDINANDY Géza: *Magyarország közbjoga. Alkotmányjog*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1902.
- FINN 1991 = FINN, John E.: *Constitutions in Crisis. Political Violence and the Rule of Law*. Oxford University Press, Oxford, 1991.
- Források, legendák, intelmek*. Interpopulart, Szentendre, 1993. <http://mek.oszk.hu/00200/00249/00249.htm>
- FÖGLEIN–MEZEY–RÉVÉSZ T. 2003 = FÖGLEIN Gizella – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: *Az országgyűlés. A magyar polgári állam szervei*. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- FRÖHLICH 2014 = FRÖHLICH Johanna: *Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége, az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közszoigálatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- FRÖHLICH 2013 = FRÖHLICH Johanna: *Az örökkévalósági klauzulák dilemmája*. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013.

- GÁL–GULYÁS–MEDGYESI 2011 = GÁL Róbert Iván – GULYÁS Attila – MEDGYESI Márton: *Intergenerációs alkotmány*. NFFT Műhelytanulmányok, 5. 2011. <http://docplayer.hu/14313497-Intergeneracios-alkotmany.html>
- GÁRDOS-OROSZ 2014 = GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata. Elméleti koncepciók, nemzetközi trendek es magyar kérdések*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- GATMAYTAN 2010 = GATMAYTAN, Dante B.: *Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?* *Northwestern Interdisciplinary Law Review*, 2010/1.
- GÁVA 2014 = GÁVA Krisztián: *Az Alaptörvény módosításai*. *Pro Publico Bono*, 2014/2.
- GERHARDT 1999 = GERHARDT, Michael J.: *Ackermania. The Quest for a Common Law of Higher Lawmaking*. *William & Mary Law Review*, 1999/5.
- GETTLEMAN 2010 = GETTLEMAN, Jeffrey: *Kenians Approve New Constitution*. *New York Times*, Aug. 5. 2010. <http://www.nytimes.com/2010/08/06/world/africa/06kenya.html?mcubz=3>
- GOERLICH 2008 = GOERLICH, Helmut: *Concept of Special Protection for Certain Elements and Principles of the Constitution against Amendments and Article 79 (3), Basic Law of Germany*. *NUJS Law Review*. 2008/3.
- GÖZLER 2008 = GÖZLER, Kemal: *Judicial Review of Constitutional Amendments. A Comparative Study*. Ekin Press, Bursa, 2008.
- GRAY 2009 = GRAY, David: *Constitutional Faith and Dynamic Stability. Thoughts on Religion, Constitutions, and Transitions to Democracy*. *Maryland Law Review* 2009/1.
- GYÖRFI–JAKAB 2009 = GYÖRFI Tamás – JAKAB András: *2.§ [Alkotmányos alapelvek; el-lenállási jog]*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- HABERLE 2006 = HABERLE, Peter: *A Constitutional Law for Future Generations, the 'other' form of the Social Contract. The Generation Contract* In: Tremmel, Joerg Chet (ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*. Elgar, Cheltenham, 2006.
- HALMAI 2013 = HALMAI Gábor: *Alkotmányjog. Emberi jogok. Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013.
- HALMAI 2008 = HALMAI Gábor: *Emberi Jogok*. Osiris, Budapest, 2008.
- HAMMONS 1999 = HAMMONS, Christopher: *Was James Madison Wrong? Rethinking the American Preference for Short, Framework-Oriented Constitution*. *American Political Science Review*, 1999/4.
- HAYEK 2011 = HAYEK Frederich A.: *The Constitution of Liberty. The Definitive Edition*. University of Chicago Press, Chicago, 2011.
- HOLLÓ 2000 = HOLLÓ András: *Az alkotmánybíróság viszonya az alkotmányhoz. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása*. In: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus, Pécs, 2000.

- HOLMES–SUNSTEIN 1995 = HOLMES, Stephen – SUNSTEIN, Cass R.: *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*. In: Levinson, Sanford (ed.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton University Press, Princeton – New Jersey, 1995.
- HOMÉROSZ 1993 = HOMÉROSZ: *Odüsszeia*. Interpopulart, Szentendre. 1993. <http://mek.nif.hu/00400/00408/html/>
- HORKAY HÖRCHER 2012 = HORKAY HÖRCHER Ferenc: *A Nemzeti hitvallásról*. In: Jakab András – Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest. 2012.
- HORVÁTH A. 2011 = HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. Alkotmánybírói Szemle, 2011/1.
- HORVÁTH G. 2013 = HORVÁTH Gergely: *Az Alaptörvény környezetjogi előírásai*. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013.
- JACKSON 2015 = JACKSON, Vicki C.: *The (myth of un)amendability of the US Constitution and the Democratic Component of Constitutionalism*. *International Journal of Constitutional Law* 2015/3.
- JACOBSON 2006 = JACOBSON, Gary Jeffrey: *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*. *International Journal of Constitutional Law*, 2006/3.
- JAKAB 2016a = JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.
- JAKAB 2016b = JAKAB András: *Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban*. *Közjogi Szemle*, 2016/3.
- JAKAB 2016c = JAKAB András: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2.
- JAKAB 2015 = JAKAB András: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*. Pázmány Law Working Papers, 2015/12.
- JAKAB 2010 = JAKAB András: *Mire jó egy alkotmány? Kommentár*, 2010/6.
- JAKAB 2008 = JAKAB András: *Az alkotmányjog tudománya és oktatása Magyarországon (1990-ig)*. *Jogtörténeti Szemle*, 2008/2.
- JÁVOR 2006 = JÁVOR Benedek: *Institutional protection of succeeding generations. Ombudsman for Future Generations in Hungary*. In: Tremmel, Joerg Chet (ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*, Elgar, Cheltenham, 2006.
- JEFFERSON 1950 = JEFFERSON, Thomas: *The Papers of Thomas Jefferson*. Princeton University Press, Princeton, 1950. *The Founders' Constitution Volume 1, Chapter 2, Document 23*, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>
- JUHÁSZ 2009 = JUHÁSZ József et al. (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

- KAVANAGH 2003 = KAVANAGH, Aileen: *The Idea of a Living Constitution*. Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 2003/1.
- KELBEY 2004 = KELBEY, Charles A.: *Are There Limits to Constitutional Change? Rawls on Comprehensive Doctrines, Unconstitutional Amendments, and the Basis of Equality*. Fordham Law Review, 2004/5.
- KÉRI–POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2017: KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái* Jogesetek Magyarázata, 2017/1-2.
- KILÉNYI 1996 = KILÉNYI Géza: *Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk*. Jogtudományi Közöny, 1996/3.
- KLUG 2011 = KLUG, Heinz: *Constitutional Identity and Change*. Tulsa Law Review, 2011/47.
- KOCSIS, 2011 = KOCSIS Miklós: *Az Alkotmánybíróság határozata az „alkotmányellenes alkotmány módosítások” ügyében Az indokolás koherenciahiányának következményei*. Jogesetek Magyarázata, 2011/3.
- KOVÁCS Á. 2015 = KOVÁCS Ágnes: *Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal*. Fundamentum, 2015/2-3.
- KOVÁCS 1989 = KOVÁCS István: *Az alkotmányfejlődés elvi kérdései*. In: Kovács István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.
- KUKORELLI 2017 = KUKORELLI István: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
- M. LÁSZLÓ 2007 = M. LÁSZLÓ Ferenc: *Törvénytervezet a jövő nemzedékek ombudsmanjáról. Gyámhatóság*. Magyar Narancs, 2007/15. http://magyarnarancs.hu/belpol/torvenytervezet_a_jovo_nemzedekkek_ombudsmanjarol_gyamhatosag-66964
- KUKORELLI 2009 = KUKORELLI István: *Húsz éve alkotmányozunk...* Közjogi Szemle, 2009/3.
- KUKORELLI 2006 = KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- KUKORELLI 1995 = KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- KUKORELLI–MÁTHÉ 2011 = KUKORELLI István – MÁTHÉ Gábor: *Közjogi értékeink a preambulumban*. In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Complex, Budapest, 2011.
- KUMAR 2009 = KUMAR, Rahul: *Wronging Future People. A Contractualist Proposal*. In: Gosseries, Axel – Meyer, Lukas H. (ed.): *Intergenerational Justice*. Oxford University Press, Oxford, 2009.
- KUMAR 2007 = KUMAR, Virendra: *Basic Structure of the Indian Constitution. Doctrine of Constitutionally Controlled Governance [from Kesavananda Bharati to I.R. Coelho]*. Journal of the Indian Law Institute, 2007/3.

- KÜPPER 2014 = KÜPPER, Herbert: *Tur Tur, az álóriás? Avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szenté Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- KÜPPER 2013 = KÜPPER, Herbert: *Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll, megoldás az „örökkévalósági klauzula”?* *Közjogi Szemle*, 2013/4.
- LEES-SMITH 1923 = LEES-SMITH, Hastings. B.: *The Parliamentary System in Norway*. *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 1923/1.
- LEGÉNY 2006 = LEGÉNY Krisztián: *Alkotmányellenes alkotmánymódosítások?* *Magyar Jog*, 2006/3.
- LEIBHOLZ 1952 = LEIBHOLZ, Gerhard: *The Federal Constitutional Court in Germany and the „Southwest Case”*. *The American Political Science Review*, 1952/3.
- LEVINSON 1995 = LEVINSON, Sanford: *Accounting for Constitutional Change (or, how many times has the United States constitution been amended? (A) <26; (B) 26; (C) >26; (D) all of the above)*. In: Levinson, Sanford (ed.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton University Press, Princeton, 1995.
- LEVINSON 2006 = LEVINSON, Sanford: *Our Undemocratic Constitution*. Oxford University Press, Oxford, 2006.
- LIPHART 1999 = LIPHART, Arend: *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven, 1999.
- LOUGHLIN 2014 = LOUGHLIN, Martin: *The Concept of Constituent Power*. *European Journal of Political Theory*, 2014/2.
- LUTZ 1994 = LUTZ, Donald S.: *Toward a Theory of Constitutional Amendment*. *American Political Science Review*, 1994/2.
- LUTZ 1995 = LUTZ, Donald S.: *Toward a Theory of Constitutional Amendment*. In: Levinson, Sanford (ed.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton University Press, Princeton, 1995.
- MADISON 1977 = MADISON, James: *The Papers of James Madison*. University of Chicago Press, Chicago – London, 1962-1977 (vols. 1-10); University Press of Virginia, Charlottesville, 1977. (vols. 11–)
- MADISON 1788 = Madison, James: *The Federalist No. 51. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*. *Independent Journal*, February 6, 1788. <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>
- MAJTÉNYI–SZABÓ 2011a = MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány*. L'Harmattan – Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2011.
- MAJTÉNYI–SZABÓ 2011b = MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel: *Münchhausen báró üstöke. Az alkotmányban van, és mégis alkotmányellenes?* In: Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány*. L'Harmattan – Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2011.

- McCONNELL 1994 = McCONNELL, Michael W.: *The Forgotten Constitutional Moment*. Constitutional Commentary, 1994/1. https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/167069/11_01_McConnell.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MICHEL–COFONE 2018 = MICHEL, Stephan – COFONE, Ignacio N.: *Credible Commitment or paternalism? The Case of Unamendability*. In: Albert, Richard – Oder, Bertil Emrah (ed.): *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. Springer, Cham, 2018.
- MILÁNKOVICH–SZENTGÁLI-TÓTH 2014 = MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Díszítő elem vagy új értelmezési távlatok? A magyar közjog történeti dimenziói az Alaptörvény tükrében*. Közjogi Szemle 2014/1.
- MOLNÁR 2011 = MOLNÁR Anna: *Olaszország története a második köztársaság idején. Az 'első köztársaság' összeomlásától Silvio Berlusconi negyedik kormányáig*. Áron Kiadó, Budapest, 2011.
- NACSA 2013 = NACSA Mónika: *Történeti alkotmányunk vívmányai. Az új Alaptörvény egyes rendelkezéseinek jogértelmezései próbája*. In: Varga Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2013.
- NAGY A.T. 2011 = NAGY Attila Tibor: *A magyar múlt a preambulumban*. In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard (szerk.): *Az Alkotmány arca. Preambulum-tanulmányok*. L'Harmattan, Budapest, 2011.
- Nagy E. 1907 = NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. Államjog*. Athenaeum, Budapest, 1907.
- NAGY M. 2001 = NAGY Miklós: *A francia republikanizmus főbb kérdései. A republikánus hagyomány a francia köztársasági rendszerekben*. PhD dolgozat. Szegedi tudományegyetem Történelemtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2001.
- NASZLADI–TILK 2015 = NASZLADI Georgina – TILK Péter: *Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest, 2015.
- NEGRETTO 2008 = NEGRETTO, Gabriel L.: *The Durability of Constitutions in Changing Environments. Explaining Constitutional Replacements in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 350, August 2008.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- OPSAHL 1991-1992 = OPSAHL, Torkel: *The Reflection of Social Values in the Constitutional History of Norway, Some Illustrations*. Holdsworth Law Review, 1991-1992/2.
- ORBÁN 2018 = ORBÁN Endre: *Unió jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2.
- ORBÁN 2013 = ORBÁN Endre: *Az Alaptörvény paradoxonjai. Átmenetből? Átmenetbe!* Közjogi Szemle, 2013/2.
- ORGAD 2010 = ORGAD, Liav: *The Preamble in Constitutional Interpretation*. International Journal of Constitutional Law, 2010/4.

- ÖZBUDUN 2011 = ÖZBUDUN, Ergun: *Turkey's Constitutional Reform and the 2010 Constitutional Referendum*. IEmed Mediterranean Yearbook, 2011.
- PAÁR 2011 = PAÁR Ádám: *Európa preambulumai*. In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard (szerk.): *Az Alkotmány arca. Preambulum-tanulmányok*. L'Harmattan, Budapest, 2011.
- PAINE 1795 = PAINE, Thomas: *Dissertation on the First Principles of Government*. 1975. <http://www.thomaspaine.org/major-works/dissertation-on-the-first-principles-of-government.html>
- PAKSY 2012 = PAKSY Máté: *Az alkotmányértelmezés művészete Kanadában*. Iustum Aequum Salutare, 2012/1.
- PETRÉTEI 2014 = PETRÉTEI József: *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- PETRÉTEI 2011 = PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest, 2011.
- PHILIPPE 2012 = PHILIPPE, Xavier: *Constitutional Review in France. The Extended Role of the Conseil constitutionnel through the New Priority Preliminary Rulings Procedure (QPC)*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae. Sectio Iuridica 2012.
- PLATÓN 2008 = PLATÓN: *Törvények*. Atlantisz, Budapest, 2008.
- PÓCZA 2015 = PÓCZA Kálmán: *Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás. Egy elszalasztott lehetőség*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina; Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest, 2015.
- POKOL 2014 = POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2014.
- POLZIN 2016 = POLZIN, Monika: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power. The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. International Journal of Constitutional Law, 2016/2.
- POSNER 1983 = POSNER, Richard A.: *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. Indiana Law Journal, 1983/1.
- PREUSS 2011 = PREUSS, Ulrich K.: *The Implications of „eternity clauses”. The German Experience*. Israel Law Review, 2011/3.
- RÁCZ 1995 = RÁCZ Attila: *Az Alkotmány megváltoztatásának módozatai*. In: Rác Attila (szerk.): *Jogforrások az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- RASCH-CONGLETON 2006 = RASCH, Bjorn Erik – CONGLETON, Roger D.: *Amendment Procedures and Constitutional Stability*. In: Congleton, Roger D. – Swedenborg, Birgitta (ed.): *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*. The MIT Press, Cambridge, 2006.

- RAWLS 1999 = RAWLS, John: *Theory of Justice, Revised Edition*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 1999.
- RIXER 2018 = RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Dialóg Campus, Budapest, 2018.
- RIXER 2011 = RIXER Ádám: *A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmái*. Jogelméleti Szemle, 2011/3.
- ROSENFELD–SAJÓ 2012 = ROSENFELD, Michel – SAJÓ András: *The History of Comparative Constitutional Law*. In: Rosenfeld, Michel – Sajó András (ed.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- ROZNAI 2018 = ROZNAI, Yaniv: *Necrocracy or Democracy? Assessing Objections to Constitutional Unamendability*. In: Richard Albert – Bertil Emrah Oder (ed.): *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. Springer, Cham, 2018.
- ROZNAI 2017 = ROZNAI, Yaniv: *Unconstitutional Constitutional Amendments The Limits of Amendment Power*. *Oxford Constitutional Theory*. Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Roznai 2013 = ROZNAI, Yaniv: *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Migration and Success of a Constitutional Idea*. *The American Journal of Comparative Law*, 2013/3.
- ROZNAI–SUTEU 2019 = ROZNAI, Yaniv – SUTEU, Silvia: *The Eternal Territory? The Crimean Crisis and Ukraine's Territorial Integrity as an Unamendable Constitutional Principle*. *German Law Journal*, 2019/3.
- ROZNAI–YOLCU 2012 = ROZNAI, Yaniv – YOLCU, Sorkun: *An unconstitutional constitutional amendment. The Turkish perspective A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*. *International Journal of Constitutional Law*, 2012/1.
- SAMAR 2009 = SAMAR, Vincent J.: „*Can a Constitutional Amendment Be Unconstitutional?*” *Oklahoma City Law Review*, 2009/3.
- SAMU 1997 = SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona Kiadó, Budapest, 1997.
- SANDALOW 1992 = SANDALOW, Terrance: *Abstract Democracy. A Review of Ackerman's We the People*. *Constitutional Commentary*, 1992/9.
- SARAIVA 2010 = SARAIVA, José Hermano: *Portugália rövid története*. Equinter, Budapest, 2010.
- SCHMITT 2008 = SCHMITT, Carl: *Constitutional Theory. Translated and edited by Jeffrey Seitzer*. Duke University Press, Durham – London, 2008.
- SCHÖNBERGER 2009 = SCHÖNBERGER, Christoph: *Lisbon in Karlsruhe. Maastricht's Epigones At Sea*. *German Law Journal*; 2009/8.
- SCHWEITZER = SCHWEITZER Gábor: *Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány. Az 1919/1920–1944 közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlatja. II. rész*. *Közjogi Szemle*, 2014/2.

- SCOTTI 2018 = SCOTTI, Valentina Rita: *Unamendable Constitutional Provisions and the European Common Constitutional Heritage. A Comparison Among Three Waves of Constitutionalism*. In: Albert, Richard – Oder, Bertil Emrah (ed.): *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*. Springer, Cham, 2018.
- SHOHAM–LAMAY 2006 = SHOHAM, Shlomo – LAMAY, Nira: *Commission for Future Generations in the Knesset. Lessons learnt*. In: Tremmel, Joerg Chet ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*. Elgar, Cheltenham, 2006.
- SIEGEL 2009 = SIEGEL, Reva B.: *Heller & Originalism's Dead hand*. In *Theory and Practice*. Yale Law School, Public Law Working Paper No. 188. 2009.
- SIMON 1992 = SIMON, Jonathan: *Columbus in the Twilight Zone. Bruce Ackerman's Discovery of the Constitution*. Law & Social Inquiry, 1992/3.
- SMITH 2011 = SMITH, Eivind: *Old and Protected? On the „supra-constitutional” clause in the constitution of Norway*. Israel Law Review, 2011/3.
- SMUK 2014 = SMUK Péter: *A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük*. MTA Law Working Papers 2014/37.
- SMUK 2013 = SMUK Péter: *Nemzetfogalom és történeti narratíva az Alaptörvényben*. In: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok. Széchenyi Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013*.
- SÓLYOM 2014 = SÓLYOM László: *Normahierarchia az alkotmányban*. Közjogi Szemle, 2014/1.
- SÓLYOM 2001 = SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.
- SÓLYOM 2000 = SÓLYOM László: *A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselete a jelenben*. In: Jávor Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*. Védegylet, Budapest, 2000.
- SÓLYOM P. 2014 = SÓLYOM Péter: *Alkotmánymódosítás mint alkotmány sértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban*. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- SOMEK 2012 = SOMEK, Alexander: *The Constituent Power in a National and in a Transnational Context. 3(1) Transnational Legal Theory*. University of Iowa College of Law Legal Studies Research Paper Series, No. 12-35. 2012.
- SOMMSICH 2018 = SOMMSICH Réka: *Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybírási gyakorlatban*. Alkotmánybírási Szemle, 2018/1.
- STRAUSS 2001 = STRAUSS, David A.: *The Irrelevance of Constitutional Amendments*. Harvard Law Review, 2001/5.
- SULYOK 2017 = SULYOK Márton: *Magánszféra védelem a tisztességes eljárásban. Az alapjogsértő bizonyítás összehasonlító alkotmányjogi vizsgálata*. PhD értekezés, 2017.

- SULYOK 2016 = SULYOK Márton: *Kettő az egyben? Alkotmány és identitás*. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.
- SULYOK 2015 = SULYOK Márton: *Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás*. Fontes Juris, 2015/1.
- SULYOK 2014 = SULYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Szeged, 2014.
- SULYOK 2013 = SULYOK Márton: *The Crystal Ball of Constitution-Making? The Historical Constitution Clause of the Fundamental Law of Hungary and Its Effects on Constitutional Interpretation*. 2013. november 26-án az Exeteri Egyetem jogi karán tartott előadás írásos anyaga. Kézirat.
- SULYOK–TRÓCSÁNYI 2009 = SULYOK Márton – TRÓCSÁNYI László: *Preambulum*. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- SULYOK–SZAKÁLY 2016 = SULYOK Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése*. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.
- SZABADFALVI 2013 = SZABADFALVI József: *Szuverenitás-koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/1.
- SZABÓ 2010 = SZABÓ Máté Dániel: *Az alapjogok információs jogi rétege*. Jogi tanulmányok, 2010/1.
- SZAKÁLY 2017a = SZAKÁLY Zsuzsa: *Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten*. Pro Futuro, 2017/2.
- SZAKÁLY 2017b = SZAKÁLY Zsuzsa: *Múlt és jövő értékei az Európai Unió tagállamaiban az alkotmány preambulumban, különös tekintettel a Nemzeti Hitvallásra*. Fontes Iuris, 2017/4.
- SZAKÁLY 2015a = SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban*. In: Tóth Judit (szerk.): Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2015.
- SZAKÁLY 2015b = SZAKÁLY Zsuzsa: *Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses*. In: Szabó Marcel et al. (ed.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014. Eleven International Publishing, Hague, 2015.
- SZAKÁLY 2015c = SZAKÁLY Zsuzsa: *The Models of Constitutional Amendment in the Member States of the European Union*. In: Studii și cercetări juridice europene. Conferința internațională a doctoranzilor în drept. Ed. a 7-a, Universul Juridic, Timisoara, 2015.
- SZAKÁLY 2015d = SZAKÁLY Zsuzsa: *A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono, 2015/2.

- Szakály 2014 = SZAKÁLY Zsuzsa: *Transitional or Permanent? The Transitional Provisions of the Fundamental Law of Hungary*. In: Vojáček, Ladislav – Salák, Pavel – Valdhans, Jiří (ed.): Dny práva 2013. Days of Law. Masarykova univerzita, Brno 2014. http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/07_Soudy_a_soudnictvi_v_historickem_kontextu.pdf
- SZAKÁLY–TRIBL 2019 = SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: *Örökkévaló identitás? Lehetőséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között*. Pro Futuro, 2018/4.
- SZALMA 2017 = SZALMA József: *A történelmi/történeti és a kartális alkotmány teljességéről és jogalkalmazási kérdéseiről*. Jogelméleti Szemle, 2017/2.
- SZENTE 2019 = SZENTE Zoltán: *A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza*. Közjogi Szemle, 2019/1.
- SZENTE 2016 = SZENTE Zoltán: *Az Alaptörvény (2012-2015)*. In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016.
- SZENTE 2014 = SZENTE Zoltán: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- SZENTE 2013 = SZENTE Zoltán: *Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról – Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai*. Jogesetek Magyarázata, 2013/2.
- SZENTE 2011 = SZENTE Zoltán: *A historizáló alkotmányozás problémái, a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben*. Közjogi Szemle, 2011/3.
- SZENTE 2009 = SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYOK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- SZENTPÉTERI 1989 = SZENTPÉTERI István: *Az alkotmány társadalmi legitimitása*. In: Kovács István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.
- SZMODIS 2016 = SZMODIS Jenő: *Az alkotmányos történelmi vívmányok szerepéről a normakontrollban. Szélgjegyzetek Vörös Imre akadémiai székfoglaló előadásához*. Jogelméleti Szemle, 2016/4.
- SZMODIS 2013 = SZMODIS Jenő: *Az alkotmány magja és annak védelme*. Jogelméleti Szemle, 2013/2.
- TAKÁCS 2007 = TAKÁCS Imre: *Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. 2., átdolgozott kiadás. Osiris, Budapest, 2007.
- TATTAY 2016 = TATTAY Szilárd: *Képtelen „képes beszéd”? A jövő nemzedékek jogainak képviseléről*. Állam- és Jogtudomány, 2016/3.
- TELEKI 1941 = TELEKI Pál: *Teleki Pál országgyűlési beszédei*. II. köt. Studium, Budapest, 1941.

- TLADI 2007 = TLADI, Dire: *Sustainable Development in International Law An Analysis of Key Enviro-economic Instruments*. Pretoria University Law Press, Pretoria, 2007.
- TÓTH G.A. 2009 = TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen Értékezés a magyar alkotmányról*. Osiris, Budapest, 2009.
- TÓTH J. 2016 = TÓTH Judit: *Jogalkotástan*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2016.
- TÓTH K. = TÓTH Károly: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Magánkiadás, Szeged, 2010.
- TREMMEL 2006 = TREMMEL, Joerg Chet: *Establishing intergenerational justice in national constitutions*. In: Tremmel, Joerg Chet (ed.): *The Handbook of Intergenerational Justice*. Elgar, Cheltenham, 2006.
- TREMMEL 2000 = TREMMEL, Joerg Chet: *The „Generational Justice Principle”. A Vision for the 21st Century*. In: Friedrich, Holger B. (Hrsg.): *Generations in conflict*. Piper Verlag, München, 2000.
- TRIBL 2018a = TRIBL Norbert: *Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben*. Jogelméleti Szemle, 2018/1.
- TRIBL 2018b = TRIBL Norbert: *Nincsen alkotmány identitás nélkül? A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat jelentősége*. In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Jog határok nélkül*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2018.
- TRIBL 2015 = TRIBL Norbert: *Az alkotmányos identitás természetének vizsgálata. A nemzeti és európai alkotmányos identitás*. 2015. Kézirat.
- TRÓCSÁNYI 2014a = TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGOrac, Budapest, 2014.
- TRÓCSÁNYI 2014b = TRÓCSÁNYI László: *Tagság, jogállamiság, Európai Unió*. In: JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Szeged, 2014.
- TRÓCSÁNYI 1996 = TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás elvi kérdései*. Acta Jur. et Pol., Tom. 47., Fasc. 1-18., 1996.
- TRÓCSÁNYI–SCHANDA–CSINK 2015 = TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac, Budapest, 2015.
- TSEBELIS 2002 = TSEBELIS, George: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Russel Sage Foundation – Princeton University Press, New York – Princeton, 2002.
- TUSHNET 2015 = TUSHNET, Mark V.: *Peasants with Pitchforks, and Toilers with Twitter. Constitutional Revolutions and the Constituent Power*. International Journal of Constitutional Law, 2015/3.
- TUSHNET 2004a = TUSHNET, Mark V.: *Constitutional Hardball*. John Marshall Law Review 2004/2.
- TUSHNET 2004b = TUSHNET, Mark V.: *Potentially Misleading Metaphors in Comparative Constitutionalism. Moments and Enthusias*. Jean Monnet Working Paper 5/04. 2004.

- TUSHNET 1996 = TUSHNET, Mark V.: *Living in a Constitutional Moment. Lopez and Constitutional Theory*. Case Western Reserve Law Review 1996/3.
- UITZ 2015 = UITZ, Renáta: *Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary*. International Journal of Constitutional Law, 2015/1.
- VAJDA 1998 = VAJDA Zoltán: *Republikanizmus az Amerikai Egyesült Államok 18-19. századi történetében*. Aetas, 19984. /http://www.aetas.hu/1998_4/republikanizmus.htm
- VAN PARJIS 1998 = VAN PARJIS, Philippe: *The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice*. Philosophy and Public Affairs, 1998/4.
- VARGA A. 2014 = VARGA Attila: *A román alkotmányozás és alkotmánymódosítás sajátosságai (néhány formai, eljárási és tartalmi elem)*. Közjogi Szemle, 2014/3.
- VARGA Cs. 2010 = VARGA Csaba: *Preambulumok az alkotmányi gyakorlatban*. Iustum Aequum Salutare, 2010/4.
- VARGA N. 2011 = VARGA Norbert: *Ideiglenesség és jogfolytonosság. Történeti jogintézmények szerepe a magyar alkotmányozásban*. De iurisprudentia et iure publico, 2011/2.
- VARGA Zs. 2016 = VARGA Zs. András: *Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezésében*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4.
- VARGA Zs. 2015 = VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.
- VARGA Zs. 2011 = VARGA Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében*. Pázmány Law Working Papers, 2011/2.
- VARGA Zs. 2009 = VARGA Zs. András: *Alkotmányunk értékei. Fogalmi keretek*. Iustum Aequum Salutare, 2009/1.
- VARGHA 1925 = VARGHA Ferencz: *Jogfolytonosság*. Jogtudományi Közlöny, 1925/9.
- VAROL 2014 = VAROL, Ozan O.: *Temporary Constitutions*. California Law Review 2014/2.
- VAROL 2012 = VAROL, Ozan O.: *The Democratic Coup d'État*. Harvard International Law Journal 2012/2.
- VERESS 2004 = VERESS Emőd: *Az alkotmánymódosítás céljai és eredményei Romániában*. Jura, 2004/1.
- VINCZE 2013 = VINCZE Attila: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja*. Jogesetek Magyarázata, 2013/3.
- VINCZE 2009 = Vincze Attila et al: *32/A. § Az Alkotmánybíróság*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja, I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009*.
- VIROZSIL 1861 = VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közjoga mint az alkotmánya eredetétől 1847/8-ig fennállott*. Magyar Kir. Egyetemi Nyomda, Buda, 1861.
- VISSY 2012 = VISSY Beatrix: *Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?* Magyar Közigazgatás, 2012/2.

- VÖRÖS 2016a = VÖRÖS Imre: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle, 2016/4.
- VÖRÖS 2016b = VÖRÖS Imre: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Jogtudományi Közlöny, 2016/10.
- VÖRÖS 2012 = VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-Orac, Budapest, 2012.
- VÖRÖS 2011 = VÖRÖS Imre: *Preambulumot az alkotmányhoz, de melyet?* In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Complex, Budapest, 2011.
- WALKER 2016 = WALKER, Neil: *The return of constituent power. A reply to Mattias Kumm*. International Journal of Constitutional Law, 2016/4.
- WEBSTER 1787 = WEBSTER, Noah (as “Giles Hickory”): *On the Absurdity of a Bill of Rights*. American Magazine (New York), December 1787, from the Debate on the Constitution (two volumes, Library of America, 1993), Volume 1.
- WEINTAL 2011 = WEINTAL, Sharon: *The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty. Toward Three-track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory*. Israel Law Review, 2011/3.
- WESTRA 2006 = WESTRA, Laura: *Environmental Justice and the Rights of Unborn and Future Generations Law. Environmental Harm and the Right to Health*. Earthscan, London, 2006.
- WILLIAMS 1963 = WILLIAMS, Jerre S: *Stability and Change in Constitutional Law*. Vanderbilt Law Review, 1963/1.
- WINTER 1990 = WINTER, Steven L.: *Indeterminacy and Incommensurability in Constitutional Law*. California Law Review, 1990/6.
- WOLF 2008 = WOLF, Clark: *Justice and Intergenerational Debt*. Intergenerational Justice Review, 2008.
- YOUNG 2013 = YOUNG, Daniel Taylor: *How Do You Measure a Constitutional Moment? Using Algorithmic Topic Modeling To Evaluate Bruce Ackerman’s Theory of Constitutional Change*. Yale Law Journal, 2013/7.
- ZÉTÉNYI 2015 = ZÉTÉNYI Zsolt: *Történeti alkotmányunk esélyei. Részlet egy nagyobb tanulmányból*. Balaton Akadémia Kiadó, Keszthely, 2015.
- ZLINSZKY 2002 = ZLINSZKY János: *Történeti alkotmányunk fejlődése 1. rész és 2. rész*. Magyar Szemle Új folyam, 2002/3-4.; 5-6.
- ZSUGYÓ 2018 = ZSUGYÓ Virág: *Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme. Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának gyakorlata Indiában*. Pro Futuro, 2018/3.
- ZSUGYÓ 2014 = ZSUGYÓ Virág: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata. Török–magyar párhuzamok*. Fundamentum, 2014/1-2.
- ZSUGYÓ 2011 = ZSUGYÓ Virág: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról Fogalmilag kizárt-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás? Jogesetek Magyarázata Hallgatói különszám*, 2011.

Internetes források

(Az utolsó megtekintés időpontja egységesen: 2019.09.01.)

A magyar zöld ombudsman volt világszerte a példakép Lukács András interjúja Catherine Pearce-el. <https://www.levego.hu/kapcsolodo-anyagok/a-magyar-zold-ombudsman-volt-vilagszerte-a-peldakep>

An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)579328](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)579328)

BLOOM, Dan: *Young voters wanted Brexit the least – and will have to live with it the longest* <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/young-voters-wanted-brexit-least-8271517>

BOOTHROYD-ROJAS 2017 = BOOTHROYD-ROJAS, Rachael: *Tentative Talks Begin Between Venezuelan Government and Opposition*. 2017. <https://venezuelanalysis.com/news/13363>

BRÜCKNER 2019 = BRÜCKNER Gergely: *Kaphat-e Nobel-békedíjat a moldáv maffia?* 2019. https://index.hu/gazdasag/2019/06/02/kaphat-e_nobel-bekedijjat_a_moldav_maffia/

Council on Environmental Quality <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq>

DEZSŐ András: *Kilenc órán át tartották blokád alatt a venezuelai parlamentet*. http://index.hu/kulfold/2017/07/06/kilenc_oran_at_tartottak_blokad_alatt_a_venezuelai_parlamentet/

DOMIN 2019 = DOMIN, Marek: *A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled*. 2019. <https://verfassungsblog.de/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled/>

DRAVECZKI-URY 2017 = DRAVECZKI-URY Ádám: *Venezuela. Diktatúra vagy polgárháború?* 2017. <http://www.honvedelem.hu/cikk/64973>

European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban https://tasz.hu/files/tasz/imce/fo_fenntartasok_magyarorszag_alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_fin.pdf

DRUGDA 2019 = DRUGDA, Simon: *Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment. But the Amendment Remains Valid*. 2019. <http://www.iconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment-but-the-amendment-remains-valid>

Guarding our Future How to include future generations in policy making http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/04/Ombudspersons_for_Future_Generations_Brochure_WFC.pdf;

GUNGEN-BAG 2017 = GUNGEN, Deniz – BAG, Tolga: *The 2017 Turkish Constitutional Referendum*. <http://www.apcoworldwide.com/blog/detail/apcoforum/2017/04/19/the-2017-turkish-constitutional-referendum>

HELM 2016 = HELM, Toby: *Poll reveals young remain voters reduced to tears by Brexit result*. 2016. <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/02/brexit-referendum-voters-survey>

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f6a5c5aa83e6483fc1257be3001b8de8/\\$FILE/IV_1198_0_2013_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f6a5c5aa83e6483fc1257be3001b8de8/$FILE/IV_1198_0_2013_inditvany_anonim.pdf)

<http://www.futurejustice.org/>

<http://www.government.is/constitution/>

<http://www.intergenerationaljustice.org/>

<http://www.pce.parliament.nz/about-us/our-role>

<http://www.pce.parliament.nz/about-us/the-commissioner>

http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/DMLindex_en/DMLindex_en?OpenDocument

http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

https://index.hu/kulfold/2017/12/18/a_romanoknal_felvetodott_a_kiralysag_visszaallitasa/

<https://www.ajbh.hu/jelenlegi-biztos-es-helyettesek;jsessionid=F387B122D9FEFC38ABA3867FB155A4D8>

<https://www.worldfuturecouncil.org/>

Intergenerational solidarity and the needs of future generations Report of the Secretary-General <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>

Irish voters reject EU treaty <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/13/ireland>

JEFFERSON 1816 = JEFFERSON, Thomas: *The Letters of Thomas Jefferson to Samuel Kercheval Monticello*. July 12, 1816. <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jefl246.php>

KIRK–COLES–KROL 2016 = KIRK, Ashley – COLES, Malcolm – KROL, Charlotte: *EU referendum results and maps. Full breakdown and find out how your area voted*. 2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/23/leave-or-remain-cu-referendum-results-and-live-maps/>

Ma még láthatatlan alkotmány <http://nol.hu/archivum/archiv-431485-240727>

Már nem olyan vonzó az amerikai alkotmány http://mult-kor.hu/20120222_mar_nem_olyan_vonzo_az_amerikai_alkotmany

MILÁNKOVICH 2014 = MILÁNKOVICH András: *Vívmányok a gyakorlatban*. 2014. <https://arsboni.hu/vivmanyok-a-gyakorlatban/>

Models for Protecting the Environment for Future Generations. Science and Environmental Health Network The International Human Rights Clinic at Harvard Law School, October 2008, <http://www.law.harvard.edu/programs/hrp>

NAGY B. 1994 = NAGY Boldizsár: *Védőbeszéd a jövő nemzedékekért*. 1994. <http://ligetmuhely.com/nagy-a-jovo-nemzedekekert/>

NOLT, John: *Arguments for and against Obligations for Future Generations*. <http://web.utk.edu/~nolt/courses/346/futurgen.htm>

- O'MAHONY 2012 = O'MAHONY, Conor: *Having regard for our children*. 2012. <http://www.irisht Examiner.com/viewpoints/analysis/having-regard-for-our-children-208565.html>
- ODER 2017 = ODER, Bertil Emrah: *Populism and the Turkish Constitutional Court. The Game Broker, the Populist and the Popular*. Verfblog 2017. <http://verfassungsblog.de/populism-and-the-turkish-constitutional-court-the-game-broker-the-populist-and-the-popular/>
- SAAD 2011 = SAAD, Lydia: *Americans Would Swap Electoral College for Popular Vote*. 2011. <http://www.gallup.com/poll/150245/Americans-Swap-Electoral-College-Popular-Vote.aspx>
- SCALIA 1995 = SCALIA, Antonin: *Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws. The Tanner Lectures on Human Values*. 1995. http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/scalia97.pdf
- SHAHEEN 2017 = SHAHEEN, Kareem: *Erdogan clinches victory in Turkish constitutional referendum*. 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/16/erdogan-claims-victory-in-turkish-constitutional-referendum>
- SHUSTER 2016 = SHUSTER, Simon: *The UK's Old Decided for the Young in the Brexit Vote*. 2016. <http://time.com/4381878/brexit-generation-gap-older-younger-voters/>
- SIEYÉS 1789 = SIEYÉS, Emmanuel-Joseph: *What is the Third Estate?* 1789. <http://pages.uoregon.edu/dluecke/301ModernEurope/Sieyes3dEstate.pdf>
- SÓLYOM 2013 = SÓLYOM László: *Az alkotmánybírák nem másolnak, hanem gondolkodnak*. http://mandiner.hu/cikk/20130207_solyom_az_alkotmanybirak_nem_masolnak_hanem_gondolkodnak
- SÓLYOM 2011 = SÓLYOM László: *Alkotmány és alkotmányos kultúra Magyarországon*. 2011. <http://tte.hu/solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagon/>
- Szülői szavazati jog – érvek pro és kontra <http://alkotmany.reblog.hu/szuloiszavazatijog>
- The High Commissioner for Future Generations: the Future We Want Center for International, Environmental Law, World Future Council https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/02/CIEL_WFC_High_Commissioner_for_Future_Generations.pdf
- TESCHNER 2013 = TESCHNER, Naama: *Official Bodies that Deal With the Needs of Future Generations and Sustainable Development. Comparative Review* 2013. <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/mmm/me03194.pdf>
- THORTON, Liam: *The Children's Referendum. the Oireachtas Debates* <http://humanrights.ie/constitution-of-ireland/childrens-amendment-blog-carnival-the-oireachtas-debates/>
- TREMMEL 2013 = TREMMEL, Joerg Chet: *An extended separation of powers model as the theoretical basis for the representation of future generations*. 2013. http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/11/Paper_Future-Branch_Tremmel.pdf
- Turkey referendum: Key reactions. <http://www.bbc.com/news/world-europe-39615403>
- Turkey's constitution: 18 current and proposed changes <http://www.trtworld.com/referendum/18-ways-the-turkish-constitution-might-change-334921>

Hivatkozott jogszabályok, jogesetek jegyzéke

Alkotmánybírósági határozatok

23/1990 (X. 31.) AB határozat
1359/B/1990. AB határozat
11/1992. (III. 5.) AB határozat
30/1992. (V. 26.) AB határozat
10/1993. (II. 27.) AB határozat
2/1994. (I. 14.) AB határozat
23/1994. (IV. 29.) AB végzés
46/1994. (X. 21.) AB határozat
293/B/1994. AB végzés
1/1995. (II. 8.) AB határozat
4/1997. (I. 22.) AB határozat
27/1995. (V. 15.) AB határozat
30/1997. (IV. 29.) AB határozat
515/B/1997. AB határozat
1260/B/1997. AB határozat
16/1998. (V. 8.) AB határozat
4/1999. (III. 31.) AB határozat
18/2000. (VI. 6.) AB határozat
167/B/2000. AB határozat
31/2001. (VII. 11.) AB határozat
2/2002. (I. 25.) AB határozat
801/B/2002. AB határozat
41/2003. (VII. 2.) AB határozat
3/2004. (II. 17.) AB határozat
14/2004. (V. 7.) AB határozat
673/B/2004. AB határozat
3/2006. (II. 8.) AB határozat
12/2006. (IV. 24.) AB határozat
51/2007. (IX. 15.) AB határozat
90/2007. (XI. 14.) AB határozat

32/2008. (III. 12.) AB határozat
131/2008. (XI. 3.) AB határozat
61/201.1 (VII. 13.) AB határozat
22/2012. (V. 11.) AB határozat
33/2012. (VII. 17.) AB határozat
45/2012. (XII. 29.) AB határozat
1/2013. (I. 7.) AB határozat
6/2013. (III. 1.) AB határozat
12/2013. (V. 24.) AB határozat
21/2013. (VII. 19.) AB határozat
31/2013. (X. 28.) AB határozat
27/2013. (X. 9.) AB határozat
3160/2013. (VII. 24.) AB végzés
28/2014. (IX. 29.) AB határozat
29/2014. (IX. 30.) AB határozat
34/2014. (XI. 14.) AB határozat
35/2014. (XII. 18.) AB határozat
3024/2014. (II. 11.) AB végzés
16/2015. (VI. 5.) AB határozat
17/2015. (VI. 5.) AB határozat
3074/2015. (IV. 23.) AB végzés
3081/2015. (V. 8.) AB határozat
22/2016. (XII. 5.) AB határozat
3038/2016. (III. 3.) AB határozat
3127/2017. (V. 30.) AB végzés
3218/2016. (XI. 14.) AB végzés
12/2017. (VI. 19.) AB határozat
17/2017. (VII. 18.) AB határozat
3070/2017. (IV. 19.) AB határozat
3191/2017. (VII. 21.) AB határozat
5/2018. (V. 17.) AB határozat
13/2018. (IX. 4.) AB határozat
14/2018. (IX. 27.) AB határozat
25/2018. (XII. 28.) AB határozat

3002/2018. (I. 10.) AB határozat
3243/2018. (VII. 11.) AB határozat
2/2019. (III. 5.) AB határozat
3/2019. (III. 7.) AB határozat
4/2019. (III. 7.) AB határozat
8/2019. (III. 9.) AB határozat
9/2019. (III. 22.) AB határozat
15/2019. (IV. 17.) AB határozat
19/2019. (VI. 18.) AB határozat
22/2019. (VII. 5.) AB határozat
3001/2019. (I. 7.) AB határozat
3201/2019. (VII. 16.) AB végzés

A Velencei Bizottság döntései

CDL-INF(1996)002
CDL-INF(2001)15
CDL-AD(2002)001
CDL-AD(2007)047
CDL-AD(2010)001
CDL-AD(2011)001
CDL-AD(2011)016
CDL-AD(2012)001
CDL-AD(2012)008
CDL-AD(2012)010
CDL-AD(2012)020
CDL-AD(2013)010
CDL-AD(2013)012
CDL-AD(2013)029
CDL-PI(2015)023
CDL-AD(2017)005
CDL-AD(2017)010
CDL-AD(2017)015
CDL-AD(2019)003

Nemzeti alkotmányok

A vizsgált alkotmányok forrásszövegei az Európai Unió tagállamai esetében a Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban (2016, Wolters Kluwer) könyvből kerültek feldolgozásra, a többi ország alkotmánya egységesen a Constitute Project (www.constituteproject.org) internetes oldalon hozzáférhető hatályos forrásszövegekből, valamint az adott ország parlamentjének angol nyelvű felületeiről származnak.

Külföldi bírói gyakorlat

Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)

Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary–Slovakia) Judgment of 25 September 1997.

Dissenting Opinion of Judge Weeramantry Threat or Use of Nuclear Weapons

Farooque v. Government of Bangladesh

International Court of Justice Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons Advisory Opinion of 8 July 1996

Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905)

James Obergefell, et al., Petitioners v. Richard Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al. 2015

Jane Roe, et al. v. Henry Wade, District Attorney of Dallas County, 1973

Kesavananda Bharati ... vs State Of Kerala And Anr on 24 April, 1973

Marbury v Madison 5 U.S. 137 (1803)

Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources

Terminiello v. City of Chicago

Hivatkozott jogszabályok

1989. évi XXXI törvény az Alkotmány módosításáról

a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) országgyűlési határozat 5. pont

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Nemzetközi jogi dokumentumok

2749 (XXV). Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction

Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage Adopted by the General Conference at its seventeenth session Paris, 16 November 1972; Report of the United Nations Conference on Environment and Development, (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról

MELLÉKLETEK

Ország	Többségi rendszer	Kétkamarás rendszer	Kezdeményezés joga	Késleltetési eljárás	Alkotmányozó nemzetgyűlés	Moratórium	Népszavazás	Egyéb
Ausztria	x	x					S	
Belgium	x	x		x				E
Bulgária	x		x	x	S			
Ciprus	x							
Csehország	x	x						
Dánia				x			x	
Egyesült Királyság								
Észtország	x		x	x		S	S	E
Finnország	x			x				E
Franciaország	x	x	x				S	E
Görögország	x			x		x		E
Hollandia	x	x		x				
Horvátország	x		x					
Írország		x					x	
Lengyelország	x	x	x	x			S	
Lettország	x		x				S	
Litvánia	x		x	x		x	S	
Luxemburg	x			x		S	S	
Magyarország	x		x					
Málta	x						S	
Németország	x	x						
Olaszország	x	x		x			S	
Portugália	x		x			x		E
Románia	x	x	x				x	E
Spanyolország	x	x	S	x	S		S	E
Svédország				x			S	E
Szlovákia	x							
Szlovénia	x		x				S	

x	van az adott országban ilyen eljárási eszköz az alkotmánymódosítás során alapesetben
S	speciális esetben igénybe vehető/veendő eljárási eszköz
Egyéb	például megváltoztathatatlan részek, a többi kategóriába nem illeszkedő kiegészítő szabályok
	Szlovénia az egyetlen vizsgált ország, ahol kétkamarás a parlament, de csak az egyik kamarának kell elfogadnia az alkotmánymódosítást
	Nem értelmezhető

2. táblázat. Az egyes eljárási eszközök előfordulása az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban. A táblázat az egyes eljárási eszközök előfordulását mutatja az európai uniós tagállami alkotmányokban (forrás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, saját feldolgozás).

Ország	Múltra utaló rendelkezés	Jövőre utaló rendelkezése
Ausztria		
Belgium		
Bulgária		
Ciprus		
Csehország	x	x
Dánia		
Egyesült Királyság		
Észtország	x	x
Finnország		
Franciaország	x	
Görögország		
Hollandia		
Horvátország	x	x
Írország	x	
Lengyelország	x	x
Lettország	x	x
Litvánia	x	
Luxemburg		
Magyarország	x	x
Málta		
Németország		
Olaszország		
Portugália	x	x
Románia		
Spanyolország		x
Svédország		
Szlovákia	x	x
Szlovénia	x	
	nem értelmezhető	

3. táblázat. A múlt és a jövő megjelenése az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban.
A táblázat a múlt és jövő megjelenését mutatja az Európai Unió tagállami alkotmányok preambulumaiban (forrás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, saját feldolgozás).

Elv	Megjelenés más EU-s országok örökkévalósági klauzuláiban	Ország
Szabadságjogok	igen	Románia Németország
Hatalommegosztás	igen	Görögország Portugália
Köztársasági államforma	igen	Franciaország Görögország Olaszország Németország Portugália Románia
Közjogi autonómiák tisztelete	hasonló	Portugália: az Azori-szigetek és Madeira politikai és közigazgatási autonómiája
Vallásszabadság	hasonló	Portugália: állam és egyház elválasztása Görögország: lelkiismereti szabadság
Törvényes hatalomgyakorlás	nincs	
Parlamentarizmus	igen	Görögország
Jogegyenlőség	hasonló	Görögország: törvény előtti egyenlőség
Bírói hatalom elismerése	igen	Portugália Görögország Románia
Velünk élő nemzetiségek védelme	nincs	

*4. táblázat. A történeti alkotmány vívmányai és az örökkévalósági klauzulák közötti kapcsolódási pontok
forrás: saját feldolgozás*

Csehország	Franciaország	Görögország	Olaszország	Németország	Portugália	Románia
demokratikus jogállam lényeges elemei	köztársasági államforma	parlamentáris köztársaság mint kormányforma	köztársasági államforma	demokratikus és szociális szövetségi állam	köztársasági államforma	köztársasági kormányforma
	terület sérthetlensége	törvényhozó hatalom a Parlamenté és a köztársasági elnöké		Szövetség tartományokra való felosztása	nemzeti függetlenség és egység	az állam egységes és oszthatatlan
		Végrehajtó hatalom a köztársasági elnöké és a kormányé		a tartományok alapvető közreműködése a törvényhozásban	az államhatalmi ágak elválasztása és kölcsönös függősége	a terület integritása
		Bírói hatalom a bíróságoké		(3) A törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a törvény és jog köti.	a bírói függetlenség	igazságszolgáltatás függetlensége
		személyiség szabad kibontakoztatása		ellenállási jog	a véleménynyilvánítás és a politikai szervezetek sokfélesége	állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosításának védelme
		személyi szabadság sérthetlensége		emberi jogok sérthetlensége és elidegeníthetlensége	a munkavállalók jogai, bizottságai és a szakszervezetek	politikai pluralizmus

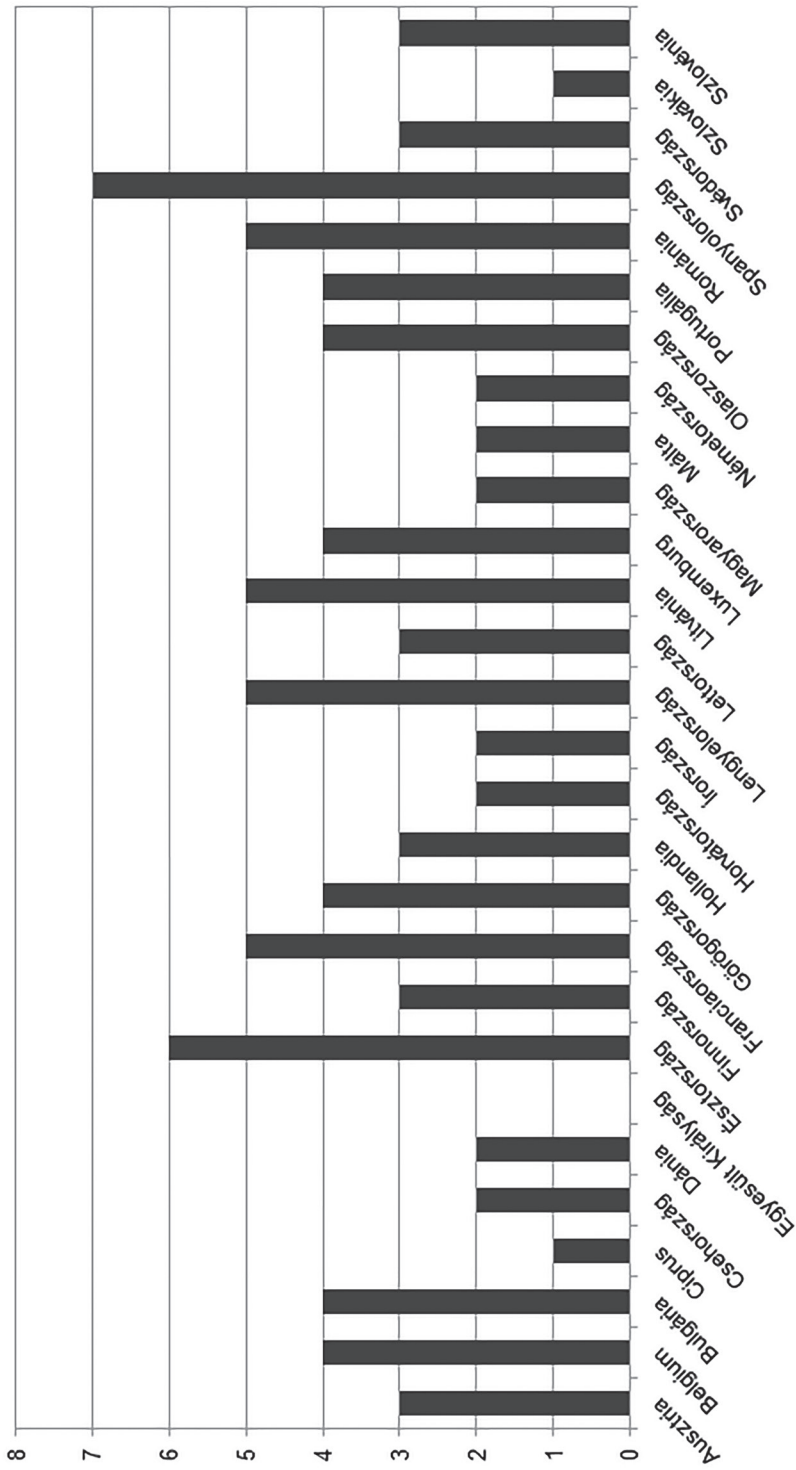
Csehország	Franciaország	Görögország	Olaszország	Németország	Portugália	Románia
		lelkismereti szabadság sérthetlensége		alapjogok közvetlenül hatályosak, kötik az államhatalami ágakat	az állampolgárok jogai, szabadságai és azok biztosítékai	hivatalos nyelv
		törvény előtti egyenlőség		népszuverenitás, hatalomgyakorlás formái	állam és egyház elválasztása	
		közhivatal viselése		Az emberi méltóság sérthetlenségének védelme	termelési eszközök tulajdona	
		nemesi vagy más megkülönböztető címek tilalma			vegyes gazdálkodás	
		emberi méltóság tiszteletben tartása és védelme			bírói felülvizsgálat	
					a helyi önkormányzatok önrendelkezési joga	
					általános, közvetlen, titkos és rendszeres választások, arányos képviselet	

Csehország	Franciaország	Görögország	Olaszország	Németország	Portugália	Románia
					az Azori-szigetek és Madeira politikai és közigazgatási autonómiaja	

államforma, kormányforma	területi kérdések	hatalmi ágak	egyes alapjogok	alapjogok általánosan	egyéb	hatalomgyakorlás	emberi méltóság	általánosság
--------------------------	-------------------	--------------	-----------------	-----------------------	-------	------------------	-----------------	--------------

5. táblázat. Az örökkévalósági klauzulák megjelenése az Európai Unió tagállamainak alkotmányjaiban.

Ez a táblázat bemutatja, hogy az európai uniós tagállami alkotmányokban mely országok és milyen rendelkezéseket tekintettek olyan fontosnak, hogy örökkévalósági klauzulaként konzerválták a jövő törvényalkotói számára (forrás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, saját feldolgozás).



2. ábra. Az egyes eljárási eszközök előfordulásának gyakorisága az Európai Unió tagállamainak alkotmányjaiban.
 A grafikon az egyes eljárási eszközök számát mutatja országonként (forrás: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, saját feldolgozás)

A PÓLAY ELEMÉR ALAPÍTVÁNY KÖNYVTÁRA

Sorozatszerkesztő: Balogh Elemér egyetemi tanár

1. Balogh Elemér és Sarnyai Csaba Máté (szerk.): *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, 2004.
2. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, 2010.
3. Eric Blin (réd.): *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Szeged, 2004.
4. Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogai*. Szeged, 2005.
5. Eike von Repgow: *A Szász tükör*. Szeged, 2005.
6. Balogh Elemér (Hg.): *Ungarn auf der Schwelle in die EU. Herausforderungen und Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft*. Szeged, 2006.
7. Karsai Krisztina (szerk.): *Keresztmetszet. Tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából*. Szeged, 2005.
8. Papp Tekla: *A koncesszió*. Szeged, 2006.
9. Hajdú József: *A japán munkaügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, 2006.
10. Szajbély Katalin és Traser Julianna Sára (szerk.): *Képünk az Unióról, helyünk az Unióban*. Szeged, 2006.
11. Nagy Ferenc (szerk.): *Bűnügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2006.
12. Rúzs Molnár Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Szeged, 2007.
13. Nagy Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2007.
14. Szondi Ildikó: *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Szeged, 2007.
15. Nagy Ferenc (szerk.): *Büntetőjog és humánium. Emlékkötet Fonyó Antal halálának 25. évfordulójára*. Szeged, 2007.
16. Nagy Tamás és Nagy Zsolt (szerk.): *Jogelmélet és önreflexió*. Szeged, 2007.
17. *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union*. Szeged, 2007.
18. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája*. Szeged, 2007.
19. Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Szeged, 2007.
20. Gellén Klára: *A színlelt szerződés*. Szeged, 2008.
21. Karsai Krisztina (Hg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland. Beiträge zur Strafrechtsvergleichung*. Szeged, 2008.
22. Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*. Szeged, 2008.
23. Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimatio. Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2008.
24. Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, 2008.
25. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 2. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája*. Szeged, 2008.
26. Both Ödön: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből 1790–1849*. Szeged, 2009.
27. Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged, 2009.

28. Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére.* Szeged, 2009.
29. Bató Szilvia: *A „büntetési rendszer” átalakításának megjelenése Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841–1844).* Szeged, 2010.
30. Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön.* Szeged, 2010.
31. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 3. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók harmadik konferenciája Szeged.* Szeged, 2010.
32. Hegedűs Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében.* Szeged, 2010.
33. Berki Gabriella (szerk.): *Opuscula Szegediensia 4. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók negyedik konferenciája Szeged.* Szeged, 2011.
34. Horesnyi Julianna Csilla: *Bérgarancia. A magyar szabályozás és annak gyakorlata.* Szeged, 2011.
35. Blazovich László és Schmidt József (közreadják): *A Sváb tükör.* Szeged, 2011.
36. Antal Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872).* Szeged, 2011.
37. Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére.* Szeged, 2012.
38. Nagy Zsolt: *Metszetek a jogásztársadalomról.* Szeged, 2012.
39. Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe.* Szeged, 2012.
40. Császár Mátyás: *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai.* Szeged, 2013.
41. Ember Alex: *Az üzemi baleset.* Szeged, 2013.
42. Szalai Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre.* Szeged, 2013.
43. József Hajdú: *Social Protection of the Unemployed.* Szeged, 2013.
44. Molnár Imre: *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban.* Szeged, 2013.
45. Molnár Imre: *Ius criminale Romanum. Tanulmányok a római jog köréből.* Szeged, 2013.
46. Jakab Éva: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái I.* Szeged, 2013.
47. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás.* Szeged, 2013.
48. Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme.* Szeged, 2013.
49. Soós Edit: *A mélyülő európai integráció.* Szeged, 2013.
50. Révész Béla (szerk.): *„Most megint Európában vagyunk...” Szabó József emlékkönyv.* Szeged, 2014.
51. Bóka János: *Tradíció és modernitás a kínai jogrendszerben. A szerződési jog útja a császárkori gyökerektől a modern szintézisig.* Szeged, 2015.
52. Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete.* Szeged, 2015.
53. Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége.* Szeged, 2015.
54. Homoki-Nagy Mária: *„A ministerium az ősiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a polgári törvénykönyvet ki fogja dolgozni (...) Az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatása a magyar magánjogra. [Előkészületben.]*
55. Karsai Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban.* Szeged, 2015.
56. Szomora Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog. A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései.* Szeged, 2015.
57. Stipta István: *A magyar jogtörténet-tudomány kétszáz éve.* Szeged, 2015.

58. Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Tripartitum trium professorum. Három szegedi jogtörténész. Drei Szegediner Rechtshistoriker. Tudományos emlékülés Bónis György születésének 100., Both Ödön születésének 90. és Iványi Béla halálának 50. évfordulóján.* Szeged, 2017.
59. Gácsi Anett: *A jogellenesen megszerzett bizonyítékok értékelése a büntetőeljárásban.* Szeged, 2016.
60. Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére.* Szeged, 2016.
61. Gál Andor – Karsai Krisztina (szerk.): *Ad valorem. Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára.* Szeged, 2016.
62. Pákozdi Zita: *A jogerő tárgyi terjedelme a polgári perben.* Szeged, 2017.
63. Juhász Andrea Erika: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben.* 2019.
64. Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Szeged, 2017.
65. Gellén Klára – Görög Márta: *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* Szeged, 2016.
66. Pozsonyi Norbert: *Dologi hitelbiztosítékok az ügyleti gyakorlatban. Kauteláris praxis a preklasszikus és a klasszikus korszakban.* Szeged, 2017.
67. Révész Béla (szerk.): *A szegedi jogbölcseleti iskola alapítója. Horváth Barna emlékkönyv.* Szeged, 2017.
68. Görög Márta – Hegedüs Andrea (szerk.): *Lege duce, comite familia. Ünnepi tanulmányok Tóthné Fábrián Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára.* Szeged, 2017.
69. Legeza Dénes: *A kiadói szerződés története. A reformkortól 1952-ig.* Szeged, 2018.
70. Martonyi János: *Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa.* Szeged, 2018.
71. Görög Márta – Mezei Péter (szerk.): *A szellemi tulajdonvédelem és a szabadkereskedelem aktuális kérdései.* Szeged, 2018.
72. Deák Zoltán: *Az erőszak, a fenyegetés és a kényszer büntetőjogi fogalmai.* Szeged, 2018.
73. Dúl János: *A társasági jog és az öröklési jog kapcsolódási pontjai osztrák jogi fragmentumokkal.* Szeged, 2018.
74. Tamási Anna Éva: *A veszprémi és a székesfehérvári szentszékek törvénykezési gyakorlata házassági perekben (1850–1920).* [Előkészületben.]
75. Juhász Krisztina (szerk.): *Az első 25 év. A szegedi Politológiai Tanszék jubileumi tanulmánykötete.* Szeged, 2018.
76. Gál Andor: *A jogos védelem teleologikus megközelítésben.* Szeged, 2019.
77. Csatlós Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében.* Szeged, 2019.
78. Rokolya Gábor: *Az államosított közjegyzőség története.* Szeged, 2019.
79. Badó Attila: *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata.* Szeged, 2020.
80. Görög Márta – Mezei Péter (szerk.): *Innovatív társadalom – innovatív szellemi tulajdonvédelem.* Szeged, 2020.
81. Siket Judit: *A helyi, önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Szeged, 2020.
82. Szakály Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák.* Szeged, 2020.