

SZAKÁLY ZSUZSA\*

## Alkotmányellenes alkotmánymódosítások összehasonlító vizsgálata\*\*

### I. Bevezetés

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás napjainkban elég divatos témává vált az alkotmányjog területén, sokan foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy meddig terjed a legfelső bírói testületek hatásköre. Az egyes országok gyakorlatában számos eltérő példa található a kifejezetten aktivista hozzáállástól a lehetőségtől való teljes elzárkózásig, valamint az eszköz eredeti céljának teljesen ellentmondó felhasználásáig.

A jelen munka célja, hogy egy rendszert alakítson ki a különböző példák között annak bemutatására, hogy milyen utakon reagálnak az egyes országok az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kihívásaira.

Ennek keretében olyan országok legfelső bírói testületeinek gyakorlatából vizsgállok eseteket, amelyek szembekerültek már ezzel a kérdéssel. Eltérő reakcióiknak oka gyökerezhet számos tényezőben, azonban sokszor országspecifikus politikai jellemzők döntenek. Néha viszont ennél lényegesen jelentéktelenebbnek tűnő elemek lesznek meghatározóak.

A rendszer felvázolásával az eltérő lehetőségek tárházát kívánom bemutatni, amely megannyi lehetőséget tartogat a kérdésben döntési pozícióban levők számára.

### II. Alapkérdések

Az alkotmány kiemelt szerepe a többi jogszabály között egy demokratikus társadalomban általában elismert. A *Kelsen*-i hierarchiát figyelembe véve legitimációs funkciója is meghatározó.<sup>1</sup> Ennek köszönhetően az alkotmány elfogadására és módosítására vonatkozó szabályok is kiemelkednek a többi jogszabályra vonatkozó eljárási szabály közül, és azokat speciális garanciák és szigorító feltételek övezik.

---

\* adjunktus, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete

\*\* A tanulmány az EFOP-3.6.2-16-2017-0007 azonosító számú, „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című pályázat támogatásával, „Az állam válasza napjaink társadalmi kihívásaira” munkacsoport keretében készült.

<sup>1</sup> TAKÁCS PÉTER: *Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi és a politikai államfogalom*. Pro Publico Bono 1. évf. 2. szám: 2011/2. 6–8. pp.

Ha megvizsgáljuk az európai uniós országok alkotmánymódosításra vonatkozó szabályait, sok eljárási eszköz fedezhető fel, amelyek az alkotmány kiemelt funkciójából adódóan szabályozzák az alkotmány elfogadásának és módosításnak speciális eljárását. Néhány ország számos különleges feltételt állít az eljárás útjába, máshol viszont teljesen megegyezik az alkotmány módosítására vonatkozó szabály más, egyszerű törvényekre vonatkozó eljárási szabályokkal.<sup>2</sup>

Az alkotmány módosításának emellett lehetnek tartalmi korlátai is. Ennek egyik változata, amikor örökkévalósági klauzulák vannak az alkotmányban, amelyek meggátolják az alkotmány bizonyos rendelkezéseinek módosítását. A megjelölt, kiemelt rendelkezések csak új alkotmány elfogadásával változtathatóak meg.<sup>3</sup>

Felmerül a kérdés, hogy milyen korlátja lehet még az alkotmány módosításának, illetve elkülöníthető-e egymástól az alkotmány módosítására és az új alkotmány elfogadására vonatkozó eljárás? Ennek egyik változata az az eset, amikor az alkotmány módosítása ellentétes az alkotmányban található alapelvekkel. Ezek az úgynevezett alkotmányellenes alkotmánymódosítások általában akkor kerülnek az előtérbe, amikor egy országban kezd megbomlani a hatalmi ágak egyensúlya. Ha túlsúlyos lesz a mérleghinta egyik oldala,<sup>4</sup> akkor eltolódás alakulhat ki. Ha megkezdődik ez az eltolódás, gyakran előkerül az az elmélet, amely szerint a hatalmi ágak közötti egyensúly helyreállításához megengedhető, hogy az alkotmány értelmezésére felruházott szerv kibővítsé saját hatáskörét, és megsemmisítse az általa alkotmányellenesnek talált alkotmánymódosítást. Ebben az esetben megtörténhet, hogy végül az alkotmányértelmező testület tesz szert túlhatalomra, és miközben igyekezett helyreállítani a hatalmi ágak egyensúlyát, más irányba való elmozdulást „ér el”.

A kérdés sokak érdeklődését felkeltette mind a hazai,<sup>5</sup> mind a külföldi<sup>6</sup> szakirodalomban. A téma egyre népszerűbb, de nem biztos, hogy minden helyzetben üdvözítő megold-

<sup>2</sup> SZAKÁLY ZSUZSA: *Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban*. In: Tóth Judit (szerk.): Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus LXXVII. Szeged, 2015. 271–285. pp.

<sup>3</sup> SZAKÁLY ZSUZSA: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák*. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 77–79. pp.

<sup>4</sup> CSINK LÓRÁNT: *Hatalmi ágak elválasztása*. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press. 2020. 422–423. pp.

<sup>5</sup> A teljesség igénye nélkül: DRINÓCZI TÍMEA: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011 (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*. Jura 2012/1. 37–46. pp.; FRÖHLICH JOHANNA: *Az alkotmány zártága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014. 195–208. pp.; LEGÉNY KRISZTIÁN: *Alkotmányellenes alkotmánymódosítások?* Magyar Jog 2006/3. 129–139. pp.; SZENTE ZOLTÁN: *Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról – Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai*. Jogesetek Magyarzata, 2013/2. 11–21. pp.; VINCZE ATTILA: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja*. Jogesetek Magyarzata 2013/3. 19–35. pp.; ZSUGYÓ VIRÁG: *Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében*. Állam- és Jogtudomány 2017/3., 99–122. pp.

<sup>6</sup> A teljesség igénye nélkül: ALBERT, RICHARD: *Nonconstitutional Amendments*. Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol. XXII., No. 1. January 2009. 5–47. pp.; BARAK, AHARON: *A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*. 116 Harvard Law Review 19. (2002) 321–341. pp.; ROZNAI, YANIV:

dással szolgálhat ez az eszköz. Felmerül kérdésként, hogy a népszuverenitás elvével hogyan fér össze az, hogy egy olyan szerv bírálja felül a nép által választott képviselők döntését, amelynek kapcsolata a „néppel” gyengébb szálakon nyugszik. Az Alkotmánybíróságot köti az alkotmány szövege, de ez vajon vonatkozik annak módosítására is? Vannak olyan országok, ahol az alkotmány szövege kizárja ezt a lehetőséget, máshol nem rendelkezik róla, így az alkotmányértelmező testületnek van lehetősége beleérteni az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapításának lehetőségét a szövegbe.

Ezek a küzdelmek úgy jelennek meg alkotmányos szinten, hogy az adott ország alkotmánybírósága megpróbálja megakadályozni a jogállamiság erózióját, megállapítva, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányellenes. Ebben az esetben az a következő kérdés, hogy az alkotmánybíróság vizsgálhatja-e egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességét? Egy klasszikus *Kelsen*-i alkotmánybíróság minden jogszabály alkotmányellenességét vizsgálhatja, kivéve az alkotmányt. Az alkotmányt módosító jogszabály viszont mikortól képezi részét az alkotmánynak? Már elfogadásától annak számít, vagy csak onnantól lép alkotmányi szintre, amikor beépül az alkotmányba? Az erre a kérdésre adott válasz lesz meghatározó abban a tekintetben, hogy egy alkotmánybíróság vizsgálhatja-e az alkotmánymódosítások alkotmányosságát. Ha ugyanis az alkotmánybíróság arra az álláspontra jut, hogy az alkotmánymódosítás az inkorporáció előtt része az alkotmánynak, akkor azt nem vizsgálhatja. Ha viszont az alkotmánymódosítás csak az alkotmányba olvadással válik az alkotmány részévé, és éri el az alkotmányos szintet, akkor az vizsgálható.

Ezek a szempontok lesznek meghatározóak az elemzés során. A legmeghatározóbb elem pedig az alkotmánybíróság állásfoglalása lesz a kérdésben. A testület aktivizmusának mértéke szerint fog alakulni annak a lehetősége, hogy megállapítható-e alkotmányellenes alkotmánymódosítás.

A következőkben néhány eset elemzése következik abból a szempontból, hogy milyen formákban lehet felfedezni az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megjelenését, felhasználva a rendszert, amit kialakítottam. Vannak azt elutasító álláspontok, valamint vannak olyan ügyek, amelyekben megfelelő alappal rendelkezve állapították meg alkotmányellenes alkotmánymódosítások létét, valamint olyan esetek is, amelyek igencsak aktív cselekvéssel megfelelő alap nélkül állapított meg alkotmányellenes alkotmánymódosítást az alkotmányértelmező szerv. Végül olyan ügyek is vizsgálatra kerülnek, ahol lett volna lehetőség alkotmányellenes alkotmánymódosítások megállapítására, azonban az alkotmánybíróság elzárkózott ettől a lehetőségtől.

Vannak azonban olyan esetek is, amikor a kérdésben döntést hozó arra jut, hogy nem korlátozhatja az alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalmat, vagy később változtat aktivista gyakorlatán. Ezért nem országonként vizsgáltam az eseteket, hanem az egyes országok változó gyakorlatát figyelembe véve az egyes ügyeket soroltam a meghatározott csoportokba, annak megfelelően, hogy hogyan döntött a konkrét ügyben az alkotmányértelmező szerv.

---

*Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Power.* Oxford Constitutional Theory. Oxford University Press. Oxford, 2017. (a továbbiakban: ROZNAI 2017); DIXON, ROSALIND – LANDAU, DAVID: *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment.* *International Journal of Constitutional Law* (2015). Vol. 13 No. 3. 606–638. pp.

Az Alkotmánybíróságok hagyományos, kontinentális modellje mellett a másik gyakori megoldás, hogy a rendes bírói rendszer élén álló testületre bízzák az alkotmányos kérdések vizsgálatát is, ennek klasszikus példája az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága. Annak érdekében, hogy egyértelmű legyen a fogalomhasználat, a munka során az 'alkotmányértelmezésre jogosult szerv' kifejezést fogom használni, amelybe mindkét típust beelértem.

### III. Alapfogalmak

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás létének előfeltétele az, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönüljön egymástól. Eme distinkció hiányában nem lehet megfelelő alapot találni ahhoz, hogy az alkotmányt módosító jogszabály más megítélés alá essen, mint maga az alkotmány.

Az elválasztás ötlete *Siéyes*-hez köthető, aki megkülönböztette az alkotmányozó hatalmat az alkotmány módosítására jogosult hatalomtól.<sup>7</sup> Ha elfogadjuk ezt az elválasztást, akkor az alkotmány módosítója csak az alkotmányozó által meghúzott keretek között mozoghat, mivel a (*pouvoir constituant*) és a (*pouvoir constituant institué*) elválasztandó egymástól. Az alkotmányozó hatalommal csak maga a nép rendelkezik, nem lehetséges, hogy a megbízottként funkcionáló törvényhozó hatalom teljeskörűen átvegye a hatásköröket. Ebben az esetben, ha olyan alkotmánymódosító jogszabály kerülne elfogadásra, amely sérti valamelyik alkotmányos alapelveket, az alkotmányellenesnek fog minősülni. Ezt az arra hatáskörrel felruházott testület állapíthatja meg. A gyakorlatban gyakran a testület 'találja meg' ezt a hatáskört saját maga számára, aktivista lépéseket téve.

Egy új elmélet lehetőséget nyújt az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás meg-alapozott elkülönítésére: *Roznai* szerint az alkotmánymódosító hatalom *sui generis* hatalomnak tekinthető, és ezen keresztül az alkotmányozó megosztja hatalma egy részét a jövő generációkkal.<sup>8</sup>

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás elválasztása egymástól, vagy éppen azonos rangjuk megállapítása következhet az alkotmány szövegéből és az adott alkotmánybíróság gyakorlatából is. Vannak olyan testületek, amelyek mereven elzárkóznak a lehetőségtől – pl. Franciaország -, más alkotmánybíróságok viszont vindikálták a hatáskört maguk számára – pl. Szlovákia.

Tekinthető trendnek az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megállapítására való hajlandóság erősödése, azonban még nem minősíthető általános jelenségnek.<sup>9</sup>

Az egyik kiindulópont az lehet az alkotmánybíróság számára, ha az alkotmány tartalmaz örökkévalósági klauzulákat. Mivel az örökkévalósági klauzulákat csak alkotmányozáskor lehet megváltoztatni, az alkotmány módosításakor nem, létük egyértelmű bizonyíték arra, hogy az adott ország jogrendszerében eltérően kezelendő a két folyamat. Ha nincs kimondottan a szövegben ilyen ranggal bíró, ún. explicit örökkévalósági klauzula,

<sup>7</sup> SIEYÉS, EMMANUEL-JOSEPH: *What is the Third Estate? 1789*. <http://pages.uoregon.edu/dluecke/301ModernEurope/Sieyes3dEstate.pdf>

<sup>8</sup> ROZNAI 2017, 111.

<sup>9</sup> ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*. *The American Journal of Comparative Law* Vol. 61. No. 3. (Summer, 2013.) 657–719. pp.

lehet implicit, vagyis az alkotmány értelmezése során kiolvaszott örökkévalósági klauzula is, amely irányt ad az elválasztó értelmezésnek. Végül maga az alkotmány is tartalmazhat olyan eljárási rendelkezéseket, amelyek külön kezelik az alkotmányozásra és az alkotmány módosítására vonatkozó szabályokat.

Az alkotmány módosításáról általában rendelkezik a szöveg, az alkotmányozásról azonban jóval ritkábban. Alig lehet találni olyan alkotmányszöveget, amely tartalmaz rendelkezéseket egy teljesen új alkotmány elfogadására.<sup>10</sup> Ez is arra utal, hogy az alkotmányozás már nem tartozik a korábbi alkotmány hatálya alá, új rendszer jön létre. Persze akadnak kivételek ebben az esetben is, például a magyar Alaptörvény szabályozza mind az alkotmánymódosítás, mind az alkotmányozás szabályait.<sup>11</sup>

Alapvetően az adott testület hozzáállásától függ, hogy alkotmányellenessé nyilvánítható-e egy alkotmánymódosítás. A formális alkotmányellenességtől eltekintve – amikor az eljárási szabályok be nem tartásával fogadnak el egy alkotmánymódosítást, ez alapján megállapítható az alkotmányellenesség szinte minden esetben<sup>12</sup> – a tartalmi alkotmányellenesség megállapításához általában szükség lesz némi kreativitásra az értelmező testület részéről. Akár van explicit örökkévalósági klauzula az alkotmányban, akár a testület talál implicit örökkévalósági klauzulát, elengedhetetlen, hogy a testület értelmezze a konkrét módosítás vonatkozásában a kapcsolódó alkotmányos rendelkezéseket. Lehet, hogy a testület belelát egy explicit örökkévalósági klauzulába kiterjesztő értelmezéssel olyan elvet, melynek jelenléte nem egyértelmű, ahogy azt a török Alkotmánybíróság tette a köztársasági államforma esetében, vagy az is lehet, hogy éppen implicit örökkévalósági klauzulát fedez fel a testület, amelynek segítségével alkotmányellenessé nyilvánít egy alkotmánymódosítást. Az is lehet, hogy a nemzetközi jogot használja erre a célra egy testület, bár ez elég ritkán fordul elő, hiszen a nemzeti alkotmányok és a nemzetközi jog közötti kapcsolat megítélése nem mindig egyértelmű, és komoly problémákat okozhat, elég az európai unió joga és a tagállamok alkotmánya közötti kapcsolat tekintetében kibontakozó gyakorlatra gondolni.<sup>13</sup>

#### IV. Típusok

Ha megvizsgáljuk, milyen szempontok szerint csoportosíthatóak az egyes országok, kialakítható az a rendszer, amely szerint a fő elválasztó szempont az, hogy hogyan viszonyul a kérdéshez az alkotmányértelmező testület: passzív vagy aktív a hozzáállás. A két fő csoporton belül alakíthatók ki alcsoportok. A passzív kategórián belül az első alcsoportba azok a döntések tartoznak, amelyek esetében maga az alkotmányszöveg tiltja az

<sup>10</sup> Ilyen például a magyar Alaptörvény, S) cikk (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Magyarország Alaptörvénye S) cikk (3) bekezdés.

<sup>12</sup> Mint például a közjogi érvénytelenség esetében Magyarországon. Lásd: VINCZE ATTILA: *Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja* Jogesetek Magyarázata 2013/3., 4–5. pp.

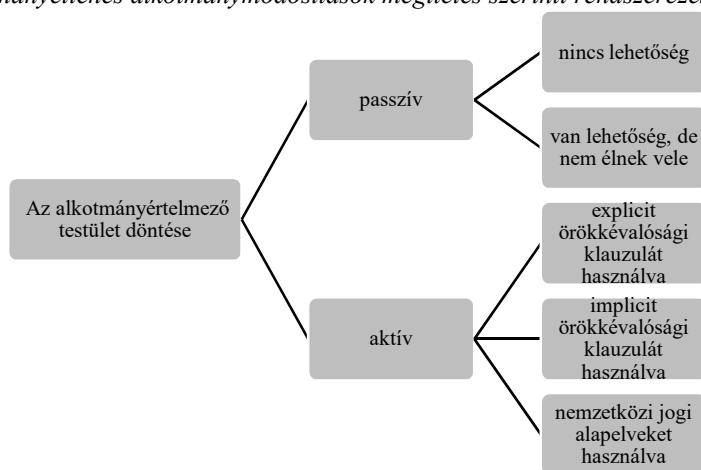
<sup>13</sup> SÜLYÖK MÁRTON: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10., Generál. Szeged, 2014. 27–39. pp.

alkotmányellenes alkotmánymódosítások megállapítását, és a testület ezt kötelezőnek ismeri el maga számára. A második alcsoportban a passzív kategórián belül azok az országok vannak, ahol lehetőség volna alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására, azonban ettől elzárkózik a testület valamilyen okból.

Az aktív kategórián belül három alcsoport lett kialakítva. Az elsőben azok az országok vannak, ahol implicit örökkévalósági klauzulára támaszkodva került megállapításra alkotmányellenes alkotmánymódosítás. A második alcsoportban azok az országok vannak, ahol explicit örökkévalósági klauzulára alapítva állapítottak meg alkotmányellenes alkotmánymódosítást. A harmadikban a nemzetközi jog normáira támaszkodva lépett fel aktív módon az alkotmányértelmező testület.

1. sz. ábra

*Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megítélés szerinti rendszerezése*



Forrás: Saját szerkesztés.

Ebben az esetben az alkotmányértelmező testület valamilyen okból nem vizsgálja az alkotmányellenes alkotmánymódosítások lehetőségét. Az egyik alcsoportban, ahol nincs lehetőség erre, egy magyar példa kerül bemutatásra. A másik alcsoportban, ahol erre van lehetőség, de nem élt vele a testület egyszer sem, a francia Alkotmánytanács gyakorlata kerül vizsgálatra.

#### 1. 1. Nincs lehetőség alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására

Magyarországon az Alkotmánybíróság 2013 óta kimondott alaptörvényi szabályozás szerint csak a formai alkotmányellenességét vizsgálhatja az alkotmánymódosításoknak, azonban érdemes megnézni, hogy milyen folyamat vezetett ennek a szabálynak az alkotmányba foglalásához.

A korábbi alkotmány szövege nem tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek kizárták vagy biztosították volna ezt a lehetőséget. A helyzet először az Alaptörvény hatályba lépése után változott meg, amikor felmerült a kérdés az Általános Rendelkezőkkel kapcsolatban.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a lehetőséget, és nem lépett fel aktivista módon, vagyis nem „talált” új feladatkört, hanem arra az álláspontra helyezkedett a testület, hogy az alkotmánymódosítást sem vizsgálhatja tartalmi szempontból, hanem csak formai szempontból.

Először a 61/2011 (VII. 13.) határozatában vizsgálta az Alkotmánybíróság ezt a kérdést a 2010-es változásokat követően. Előtte is felmerült ez a kérdés néhányszor, de nem került a figyelem középpontjába.<sup>15</sup>

Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság saját hatáskörét vette szemügyre az alkotmánymódosítások megsemmisítésének kérdésében. Bár a testület kimondta, hogy csak közjogi érvénytelenség megállapítására van hatásköre, és „*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.*”,<sup>16</sup> mégis figyelt arra, hogy a gyakori alkotmánymódosítások veszélyeire felhívja a figyelmet. A jogállamiság fenyegetettsége megjelent, de a formai keretek betartása folyamatos volt. A testület saját hatáskörét is korlátozta, nem lépett az aktivista útra.

A 45/2012 (XXII. 29.) határozatában az Alkotmánybíróság viszont feszegette ezeket a korlátokat, így ez az ügy az aktivista, nemzetközi jogra hivatkozó alcsoportban kerül vizsgálatra.

Viszont az Alaptörvény negyedik módosítása 2013-ban kizárta az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatának lehetőségét:

*„(...) Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.”<sup>17</sup>*

Ennek hatására az alapvető jogok biztosa ismét az Alkotmánybírósághoz fordult annak érdekében, hogy a testület semmisítse meg a negyedik alaptörvény-módosítás alkotmányjogi szempontból aggályos pontjait.

Az Alkotmánybíróság a 12/2013 (V. 24.) AB határozatban arra a döntésre jutott, hogy nem vizsgálja az alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességét. Bár a korábbi döntés megteremtette erre az alapot, nem kezdte el a testület a nemzetközi *ius cogens*

<sup>14</sup> ZSUGYÓ VIRÁG: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról. Fogalmilag kizárt-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás?* Jogesetek Magyarázata Hallgatói különszám 2011, 52–62. pp.

<sup>15</sup> Említésre kerül a lehetőség: *A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Súlyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget* Fundamentum 1997/1. 34; 37. p.

<sup>16</sup> 61/2011 (VII. 13.) AB hat., ABH 2011 290, 322. p.

<sup>17</sup> Magyarország Alaptörvénye S) cikk (3) bekezdés

elemzését ebből a szempontból, és más, a korábbiakban felvázolt lehetőséget sem vett igénybe arra, hogy megvizsgálja az alkotmánymódosítás alkotmányellenességét. A hagyományos európai úton maradván a testület nem terjesztette ki saját hatáskörét az alkotmányellenes alkotmánymódosítások vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság kimondta: „(...) 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.”<sup>18</sup>

Így bezárult az ajtó e lehetőség előtt a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben. Bár a negyedik Alaptörvény-módosítás előtt az elvi lehetőség megvolt arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenes alkotmánymódosítást állapítson meg, attól a testület többsége folyamatosan elzárkózott. Amikor előkerült ez a lehetőség 2012-ben, végül „éles helyzetben” nem alkalmazták. A 2013-as döntés előtt viszont valós lehetőségként jelent meg. Azonban ennek alkalmazása nem lett volna ellentmondásoktól mentes, hiszen korábban nem volt rá példa és komoly lehetőség sem. Nem biztos, hogy a legjobb megoldást választotta a testület, hiszen azóta a jogállamisági garanciák tovább gyengültek. Azonban nem tudhatjuk, hogyan alakult volna a helyzet, ha felruházta magát az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás alkotmányos vizsgálatának, és annak alkotmányellenessége esetében megsemmisítésének jogával. Vajon eredményre vezetett volna, vagy a magyar Alkotmánybíróság helyzetének megrendülését eredményezte volna? Kialakult volna egy hosszú harc, mint India esetében, vagy könnyebben félre lehetett volna tenni a testületet és alkotmányos aggályait, mint Lengyelországban?

1.2. Van lehetőség alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására, de nem él vele az alkotmányértelmező testület

Elzárkózott az alkotmány módosításainak vizsgálatától a francia Alkotmánytanács is, pedig a francia alkotmány tartalmaz explicit örökkévalósági klauzult,<sup>19</sup> ráadásul a köztársasági államforma kapott ilyen védelmet, amelyben benne rejlik a tág interpretáció lehetősége, hiszen számos alapelvet bele lehet érteni ebbe aktivista értelmezéssel.<sup>20</sup> Emellett az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom elválasztása is francia ’találmány’. Mégsem meglepő ez az eredmény, hiszen a francia Alkotmánytanács hagyományosan passzív álláspontra helyezkedik hatásköreinek esetleges bővítésének lehetőségénél. Ez történt 1962-ben, 1992-ben és 2003-ban is.<sup>21</sup> 2003-ban a decentralizáció ellen fordult az Alkotmánytanácshoz a szenátorok egy csoportja, mivel úgy vélték, hogy a változtatások sértik a Francia Köztársaság alapvető jellemzőit, amelyek az örökkévalósági klauzula védelme alatt állnak.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> 12/2013 (V. 24.) AB hat., ABH 2011 390, 398–39. pp.

<sup>19</sup> Franciaország alkotmánya 9. cikk (2)

<sup>20</sup> Például a török vagy a cseh Alkotmánybíróság gyakorlata szerint.

<sup>21</sup> BARANGER, DENIS: *The Language of Eternity: Judicial Review of the Amending Power in France (or the Absence thereof)*. Jus Politicum, No. 5. 2010, 3–6. pp.

<sup>22</sup> ALBERT, RICHARD – NAKASHIDZE, MALKHAZ – OLCAY, TARIK: *The Formalist Resistance to Unconstitutional Constitutional Amendments*. Hastings Law Journal (2019) 70. (a továbbiakban: ALBERT – NAKASHIDZE – OLCAY) 21. p.



Az Alkotmánytanács arra hivatkozott, hogy mivel az alkotmány nem mondja ki, hogy van hatásköre az alkotmánymódosítások vizsgálatára, ezért nem rendelkezik ilyen hatáskörrel. Emellett még arra is alapozták az érvelést, hogy az alkotmánymódosító hatalom is a népszuverenitás megnyilvánulása, tehát nem választják szét az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat.<sup>23</sup>

Megtörtént, hogy az Alkotmánytanács döntése szerint alkotmányellenes rendelkezés végül az alkotmányba került,<sup>24</sup> ezzel a testület a nép választott képviselőinek alkotmányos szintű döntéseit fölé helyezte saját hatáskörének.

A francia Alkotmánytanács passzív hozzáállásával kivonja magát a hatalmi harcokból, és nem dönt másként a megszavazott alkotmánymódosítások sorsáról, akár népszavazás, akár parlamenti többség által elfogadottak. Felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben, amikor lenne rá lehetősége a testületnek, de nem élnek vele, elszalasztott lehetőségről beszélhetünk, vagy pont az alkotmányos konfliktus elkerülésének eredménye számít inkább?

## 2. Aktív hozzáállás az alkotmányértelmező testület részéről

A másik út az aktivista fellépés az alkotmányértelmező testületek részéről. Ide sorolhatóak azok a bíróságok, amelyek explicit örökkévalósági klauzulával rendelkező alkotmányt tekintenek kiindulópontnak, valamint azok a bíróságok, ahol implicit örökkévalósági klauzula segíti az eljáró testületet. Az első csoportba tartozik például a cseh és a török alkotmánybíróság néhány esete. A második csoport tagjai India és Szlovákia alkotmányértelmező szervének meghatározott döntései. A harmadik csoportba azok a példák tartoznak, ahol a nemzetközi jog normáira hivatkozva állapította meg az alkotmánymódosítás alkotmányellenességét az alkotmányt értelmező testület. Ide tartozik például Honduras.

### 2. 1. Explicit örökkévalósági klauzulára alapozott alkotmányellenes alkotmánymódosítás

#### Csehország

Csehországban található explicit örökkévalósági klauzula az alkotmányban, mégpedig „*A demokratikus jogállam lényeges elemei*”.<sup>25</sup> Ez egy olyan definíció, amely tág teret enged az értelmezésnek, hiszen konkrétum nélküli. A cseh Alkotmánybíróság ki is használta a lehetőséget, és esetjogában elkezdte meghatározni, mely elvek képezik részét az örökkévalósági klauzulának. Ide tartozik például a jogállamiság, az emberi jogok védelme és számos más elem.<sup>26</sup> A cseh Alkotmánybíróság állapított már meg alkotmánymódosítás

<sup>23</sup> ALBERT – NAKASHIDZE – OLCAY 22. p.

<sup>24</sup> TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVGOrac Lap- és Könyvkiadó. 2014. 92. p.

<sup>25</sup> Csehország alkotmánya, 9. cikk (2).

<sup>26</sup> KOSAŘ, DAVID – VYHNÁNEK, LADISLAV: *Constitutional Identity in the Czech Republic: a New Twist on the Old Fashioned idea?* Muni Law Working Paper 2017.05. <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/42064>, 8. p.

alkotmányellenességét az explicit örökkévalósági klauzulára támaszkodva, amikor az országgyűlési képviselők megbízási idejét akarták felemelni az országgyűlési ciklus közben egy alkotmánymódosítással. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez az alkotmánymódosítás sérti a demokratikus jogállam lényeges elemeit, és ezért alkotmányellenes.<sup>27</sup>

Emellett más helyzetekben is használta a cseh Alkotmánybíróság az örökkévalósági klauzulát, akár az EUB döntése ellen is.<sup>28</sup>

### *Törökország*

Törökországban hosszú múltra tekint vissza az örökkévalósági klauzulák jelenléte, mégpedig az explicit örökkévalósági klauzuláké. A török Alkotmánybíróság pedig sokszor használta ezeket a klauzulákat arra 1961 óta, hogy általa alkotmányellenesnek ítélte alkotmánymódosításokat megsemmisítsen.

Bár már 1971-ben próbálta az alkotmányozó csökkenteni a testület mozgásterét, és konkretizálta a vizsgálat határait, formai vizsgálatra szűkítve azt, ez sem tudott kifogni a testületen, és kissé tekervényes érveléssel tartalmi vizsgálati hatáskört is állapítottak meg maguknak.<sup>29</sup>

A török Alkotmánybíróság évtizedekig átgázolt ezen a korláton, és egy 'fából vaskarika' módszer használatával a formai vizsgálat részének minősítette a tartalmi vizsgálatot az alkotmánymódosítások alkotmányosságának elemzése során, így biztosítva a lehetőséget a megsemmisítésre a tartalmi problémák esetében (*proposability test*), és sokszor az explicit örökkévalósági klauzulákat is elég tág értelmezéssel kezelte.<sup>30</sup>

A jelenlegi alkotmány is tartalmaz explicit örökkévalósági klauzulákat:

- köztársasági államforma
- demokratikus, szekularizált jogállam
- béke, szolidaritás, igazság elve
- emberi jogok védelme
- Atatürk nacionalizmusa
- a preambulum alapelvei (pl. hatalmi ágak elválasztása.)
- Törökország egysége
- államnyelv
- zászló, himnusz, főváros meghatározása.<sup>31</sup>

Látható, hogy elég gazdag a lista, azonban a központi helyet a köztársasági államforma foglalja el az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ugyanis kiterjesztő értelmezéssel sokszor támaszkodott erre a testület alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapításához. A köztársasági államforma fogalmába belelátta az Alkotmánybíróság annak legfőbb jellemzőit is.

<sup>27</sup> 2009/09/10/ – PL. ÚS 27/9

<sup>28</sup> KOMÁREK, JAN: *Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII*. European Constitutional Law Review, 8. 332. p.

<sup>29</sup> ALBERT – NAKASHIDZE – OLCAY 15–16. pp.

<sup>30</sup> ALBERT – NAKASHIDZE – OLCAY 17. p.

<sup>31</sup> A Török Köztársaság Alkotmánya 4. cikk.

Többször használta a testület ezt az elvet az évtizedek folyamán.<sup>32</sup> Nagy figyelmet keltett például a 2008-as ún. Fejkendő-döntés, amelyben a fejkendő egyetemeken való viselése volt a kérdés.<sup>33</sup> 2010-ben egy alkotmánymódosításhoz kapcsolódó módosító rendelkezéseket semmisített meg az Alkotmánybíróság.<sup>34</sup> Ez a tendencia évtizedekig érvényesült, azonban megtörni látszik 2010 óta, ugyanis komoly változások történtek a testület hozzáállásában és a rájuk vonatkozó szabályokban is.<sup>35</sup> Egy 2016-os döntésében az Alkotmánybíróság csak formai vizsgálatra állapított meg hatáskört magának egy alkotmánymódosítás vizsgálatkor.<sup>36</sup>

A jelenleg hatályos török alkotmány szerint az alkotmánymódosításokat csak formai szempontból vizsgálhatja az Alkotmánybíróság.<sup>37</sup> Ha ez a folyamat továbbra is ebbe az irányba halad, kimondható, hogy a török Alkotmánybíróság már nem aktivista az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megállapításának területén.

## 2. 2. Implicit örökkévalósági klauzulára alapozott alkotmányellenes alkotmánymódosítás

### India

Implicit örökkévalósági klauzulára alapított alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítására a leghíresebb példa Indiához köthető. Az indiai Legfelső Bíróság magának alakította ki a hatáskört arra, hogy megvizsgálja az alkotmánymódosítások alkotmányellenességét anélkül, hogy arra az alkotmány vagy bármely más jogszabály felhatalmazná. Az ügy háttérében az a folyamat áll, amelyben az indiai kormány igyekezett kiterjeszteni hatalmát, és alkotmánymódosításokkal erősítette meg ezeket a lépéseket.<sup>38</sup> A Legfelső Bíróság azonban nem nézte tétlenül a hatalmi ágak egyensúlyának felborítását, és fellépett a kormánnyal szemben.

A hosszú küzdelem évtizedekig tartott, és eközben kialakult az ún. *basic structure* elmélet, vagyis az alkotmány alapvető szerkezetének védelmét dolgozta ki a Legfelső Bíróság. Mérföldkőnek tekinthető a folyamat során hozott döntések közül a *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*,<sup>39</sup> amelyben a Legfelső Bíróság kialakította az alapvető szerkezet-elméletet.<sup>40</sup> Ebben a döntésben, amely igencsak kiterjedt lett, és számos bíró külön is hozzászólt

<sup>32</sup> GÖZLER, KEMAL: *Judicial Review of Constitutional Amendments, A Comparative Study*. Ekin Press. Bursa, 2008. (a továbbiakban: GÖZLER 2008) 42–47. pp.

<sup>33</sup> 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) Vol. 110. No. 1. 175. p.

<sup>34</sup> ZSUGYÓ VIRÁG: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata Török-magyar párhuzamok*. *Fundamentum* 2014/1-2. 31. p.

<sup>35</sup> EMRAH DER, BERTIL: *Populism and the Turkish Constitutional Court: the Game Broker, the Populist and the Popular*. *VerfBlog*, 2017/5/02. <http://verfassungsblog.de/populism-and-the-turkish-constitutional-court-the-game-broker-the-populist-and-the-popular/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170502-122830>.

<sup>36</sup> ALBERT – NAKASHIDZE – OLCAY 18. p.

<sup>37</sup> A Török Köztársaság Alkotmánya 148. cikk.

<sup>38</sup> Az alkotmányos folyamatról részletesebben lásd: BAXI, UPENDRA: 'Some Reflections on the Nature of Constituent Power'. In: Dhavan, Rajeev – Jacov, Alice (szerk.), *Indian Constitution— Trends and Issues* (N.M. Tripathi Private Ltd. 1978) 122-143. pp.

<sup>39</sup> *Kesavananda Bharati ... vs State Of Kerala And Anr on 24 April, 1973*

<sup>40</sup> ROZNAI 2017, 44. p.

véleményét, a Legfelső Bíróság hatáskört vindikált magának az alkotmánymódosítások vizsgálatára azért, hogy a hatalmi ágak egyensúlya fennmaradjon. Az, hogy mi az alapvető szerkezet-elmélet pontos tartalma, nem derült ki a döntésből.<sup>41</sup> Ezzel saját hatáskörét terjesztette ki, és egy hosszú harc indult a végrehajtó hatalom és a Legfelső Bíróság között.<sup>42</sup>

Ez a küzdelem végül a Legfelső Bíróság győzelméhez vezetett.<sup>43</sup> Azonban veszélyes útra lépett az indiai Legfelső Bíróság, hiszen a hatalmi ágak egyensúlyának megbomlása nemcsak a végrehajtó hatalom irányából indulhat. Az alkotmányértelmező bírói testület is hozhat olyan döntéseket, amelyek negatív következményekkel járhatnak.<sup>44</sup> Míg Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában számos követője akadt az alapvető szerkezet-elméletnek, vagy legalábbis az alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmánybírói vizsgálata doktrínájának,<sup>45</sup> addig Európában kevésbé hullott termékeny talajra ez az elmélet,<sup>46</sup> ezért is képez érdekes kivételt a következő vizsgált ország, ahol pontosan ez történt.

### *Szlovákia*

Szlovákiában ugyanis 2019 elején az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánított egy alkotmánymódosítást. Az Alkotmánybíróság korábbi esetjoga szerint az alkotmány materiális magját képezik a következő elvek:

- szuverenitás;<sup>47</sup>
- demokratikus alapelvek;<sup>48</sup>
- jogállamiság;<sup>49</sup>
- alapvető jogok és szabadságok védelme;<sup>50</sup>
- adók, illetékek és az állami költségvetés nem képezheti népszavazás tárgyát az alapvető jogokkal összefüggésben.<sup>51</sup>

Ezek közül a következő részét használta az alkotmánynak a testület arra, hogy alkotmányellenessé nyilvánítson egy alkotmánymódosítást: „*A Szlovák Köztársaság szuverén, demokratikus jogállam. Nem kötődik egyetlen ideológiához vagy valláshoz sem.*”<sup>52</sup> Az

<sup>41</sup> GÖZLER 2008, 94. p.

<sup>42</sup> ROZNAI 2017, 45. p.

<sup>43</sup> A folyamatot részletesebben lásd: ZSUGYÓ VIRÁG: *Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának gyakorlata Indiában*. Pro Futuro 2018/3. 132–148. pp. [http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5ce3cc1f1a705/szerzo/Pro\\_Futuro\\_2018\\_3\\_beliv-132-148.pdf](http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5ce3cc1f1a705/szerzo/Pro_Futuro_2018_3_beliv-132-148.pdf)

<sup>44</sup> SZENTE ZOLTÁN: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírói 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. 238–240. pp.

<sup>45</sup> ROZNAI 2017, 47–70. pp.

<sup>46</sup> GÖZLER 2008, 66–97. pp.

<sup>47</sup> PL. ÚS 16/95.

<sup>48</sup> PL. ÚS 16/95.

<sup>49</sup> PL. ÚS 16/95.

<sup>50</sup> PL. ÚS 24/2014.

<sup>51</sup> PL. ÚS 24/2014.

<sup>52</sup> Szlovákia Alkotmánya 1. cikk (1) bekezdés.

adott ügyben a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzését akarták bevezetni, és nemcsak az újonnan kinevezett, hanem a már hivatalban levő bírák vonatkozásában is.<sup>53</sup>

A szlovák Alkotmánybíróság már az implicit örökkévalósági klauzulák megállapításával is igencsak aktivista hozzáállást mutatott, az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kimondása pedig teljesen új szintet jelentett mind a szlovák Alkotmánybíróság, mind az európai alkotmánybíróságok gyakorlatában. Ugyanis az európai alkotmánybíróságok általában kerülnek az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megállapítását. Ebben az esetben *“Így az Alkotmánybíróság gyakorlatilag „kreált” magának egy hatáskört az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára, egy olyan hatáskört, amelyet az Alkotmány szövege nem tartalmaz explicit módon.”*<sup>54</sup>

Az európai alkotmánybíróságok általában nem nyúlnak a fennálló *status quo*-hoz, hanem a már kialakult hatalmi egyensúlyhoz igazodnak. Ez alól kivételt képez ezzel a döntésével a szlovák Alkotmánybíróság, amely az alkotmány materiális magjába ütközőnek tartotta az alkotmány módosítását.<sup>55</sup> Igaz, hogy speciális helyzetben volt akkor a szlovák Alkotmánybíróság,<sup>56</sup> de a döntés jelentősége így sem elvitatható.

### 2. 3. Nemzetközi jogi elvre alapozott alkotmányellenes alkotmánymódosítás

#### *Honduras*

Olyan ügyre is található példa, amikor az adott ország alkotmányértelmező testülete úgy értelmezte ezt a lehetőséget, hogy pont a végrehajtó hatalom további erősítését támogató döntést hozott. Ezt történt Honduras esetében, amikor a Legfelső Bíróság 2015-ben megsemmisítette azt a rendelkezését az alkotmánynak, mely szerint nem lehet újraválasztani az elnököt. Ez a rendelkezés az alkotmány 1982-es elfogadása óta azt a célt szolgálta, hogy ne betonozhassa be a hatalmát egyetlen személy sem hosszú távra, mivel mindenki csak egyszer töltheti be az elnöki pozíciót.<sup>57</sup> Ez a rendelkezés ráadásul örökkévalósági klauzula is volt, vagyis magasabb szintű védelem járt volna neki.

Ráadásul a testület egy több évtizede hatályban levő rendelkezés esetében mondta ki ezt, amelynek az volt a célja, hogy a Dél-Amerikában gyakorta megeseő elnöki túlhatalom kialakulását gátolja a korlát felállításával, és használta is a Legfelső Bíróság ilyen célra

<sup>53</sup> DOMIN, MAREK: *A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled* <https://verfassungsblog.de/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled/> (a továbbiakban: DOMIN).

<sup>54</sup> DOMIN.

<sup>55</sup> DRUGDA, SIMON: *Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment—But the Amendment Remains Valid*, Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 25, 2019, at: <http://www.iconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment—but-the-amendment-remains-valid>

<sup>56</sup> Épp 9 új alkotmánybíró megválasztása volt soron: DOMIN.

<sup>57</sup> LANDAU, DAVID—DIXON, ROSALIND—ROZNAI, YANIV: *From an unconstitutional constitutional amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras*. Global Constitutionalism (2019), 8:1 (a továbbiakban: LANDAU—DIXON—ROZNAI) 49. p.

korábban.<sup>58</sup> A megsemmisített rendelkezések ellentmondtak a testület szerint a szólásszabadság alkotmányba foglalt elvének, valamint nemzetközi emberi jogi elveknek.<sup>59</sup> A testület egy ún. alkotmányos blokkot hozott létre, amellyel a nemzetközi jog meghatározott elemei az alkotmányos elvek részévé váltak.<sup>60</sup>

Így született meg a döntés, amely elég erősen megkérdőjelezhető alapon áll, hiszen arra hivatkozni, hogy az összes állampolgár számára jogkorlátozó hatással van az a rendelkezés, hogy egy ember csak egyszer választható meg elnöknek, igencsak vitatható.<sup>61</sup> Ez a döntés a jogállamiság és a demokrácia ellenében hatott. A Velencei Bizottság is kimondta, hogy egy elnöki ciklus számának korlátozása nem tekinthető jogsértő gyakorlatnak, sőt egy nagyon gyakori jelenségről van szó, amely pont a jogállamiság védelmét szolgálja.<sup>62</sup> Latin-Amerikában különösen gyakori kérdésként merül fel az elnöki újraválaszthatóság kérdése.<sup>63</sup>

A hondurasi Legfelső Bíróság ezzel a döntéssel feladatának ellentmondó célra használta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás eszközt, ráadásul egy örökkévalósági klauzulát semmisített meg nemzetközi jogi elvekre hivatkozva. A bírói aktivizmus szomorú példája látható itt, amikor a gyenge testület a hatalom birtokosát szolgálja döntésével.

Más testületek is folyamodtak azonban ehhez az eszközhöz, elég a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára tekinteni, hogy ilyet találjunk.

### *Magyarország*

A 45/2012 (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nemzetközi *ius cogens* is kötőerővel rendelkezik a demokratikus jogállamiság értékeinek megőrzésében.<sup>64</sup>

Eszerint a nemzetközi *ius cogens* a határát képzí az alkotmánymódosító hatalomnak, és nemcsak formai, hanem tartalmi mércéi is vannak az alkotmány módosításának.

*„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.”*<sup>65</sup>

Vagyis amikor a magyar Alkotmánybíróság alapot keresett egy esetleges alkotmánymódosítás-megsemmisítéshez, támaszkodni szándékozott a nemzetközi *ius cogensre*, amely az alkotmányba foglalandó, de az alapvető nemzetközi értékeknek ellentmondó szabályok elleni harc eszköze lehetett volna.

<sup>58</sup> LANDAU –DIXON –ROZNAI 50. p.

<sup>59</sup> LANDAU –DIXON –ROZNAI 52. p.

<sup>60</sup> LANDAU –DIXON –ROZNAI 53. p.

<sup>61</sup> LANDAU –DIXON –ROZNAI 66. p.

<sup>62</sup> CDL-AD(2018)010 20–21.

<sup>63</sup> LANDAU, DAVID: *Term Limits Manipulation across Latin America – and what Constitutional Design can do about it* <https://constitutionnet.org/news/term-limits-manipulation-across-latin-america-and-what-constitutional-design-could-do-about-it>

<sup>64</sup> 45/2012 (XII. 29.) AB hat., ABH 2012 347, 403. p.

<sup>65</sup> 45/2012 (XII. 29.) AB hat., ABH 2012 347, 403. p.

Mivel az ügyben vizsgált Átmeneti Rendelkezések nem volt az Alaptörvény része, így nem a klasszikus értelemben merült fel ebben az esetben az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése, viszont fontos kiemelni az Alkotmánybíróság azon megállapítását, amely már ebbe az irányba mutat:

*„A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”<sup>66</sup>*

Vagyis az Alkotmánybíróság vizsgálhatja azon rendelkezéseket, amelyek a demokratikus jogállamot sértenék alkotmányba kerülésükkel. Úgy vélem, ezzel a döntéssel a testület megalapozott annak a lehetőségnek, hogy adott esetben megsemmisítsen egy alkotmányellenes alkotmánymódosítást.

Ez végül nem történt meg, hiszen az Alkotmánybíróság egy év múlva már arra az álláspontra helyezkedett a 12/2013 (V. 24.) határozatában, hogy nincs joga az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára. A folyamatban szerepe volt a testület létszáma felemelésének és a régi tagok megbízatása lejáratának is, valamint annak, hogy bekerült az Alaptörvénybe a tartalmi alkotmánymódosítás vizsgálatának tilalma, ami korábban nem volt egyértelmű a szabályozás alapján.

Azért húzott meg korlátokat az alkotmánymódosító számára is az Alkotmánybíróság ebben a döntésben.<sup>67</sup> Igyekezett meghatározni a nemzetközi és regionális jogi kereteket, amelyeket az alkotmányozó sem léphet át:

*„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”<sup>68</sup>*

A magyar Alkotmánybíróság végül nem folytatta a nemzetközi jogi *ius cogens* használata alapelveinek kidolgozását, azonban maga a tény, hogy ilyen irányba indult meg a testület érvelése 2012-ben, azt mutatja, hogy valós opcióként merült fel az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapításának gondolata, ami végül nem teljesedett ki.

## V. Összegzés

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése összetett. Miközben alkalmazásuk egyre elterjedtebbé válik, egyre inkább előtérbe kerülnek az eszközzel esetlegesen együtt

<sup>66</sup> 45/2012 (XII. 29.) AB hat., ABH 2012 347, 403. p.

<sup>67</sup> 12/2013 (V. 24.) AB hat., ABH 2012 347, 382. p.

<sup>68</sup> 12/2013 (V. 24.) AB hat., ABH 2012 347, 381–382. pp.

járó problémák is. Az alkotmányos intézmények közötti erőegyensúly megbomlása esetében előfordulhat, hogy az alkotmányértelmezésért, az alkotmányosság őrzéséért felelős szerv valódi segítséget tud nyújtani alkotmányellenes alkotmány módosítás megállapításával a demokratikus jogállamiság védelme érdekében. Azonban sok országban nem elég erős ez a testület ahhoz, hogy valóban közbe tudjon lépni.

Ahogy az a bemutatott esetekből látható, sokféle megoldásból választhat az alkotmányértelmező szerv, amikor az alkotmányellenes alkotmány módosítás dilemmájával szembesül. A skála széles az alkotmányszövegbe található konkrét tiltás ellenére való megállapítástól az elérhető lehetőség elutasításáig. Az adott alkotmányértelmező szerv döntése lesz, hogy melyik útra lép. Nincs egy olyan modell, amely minden esetben megoldást nyújthat, már csak abból következően sem, hogy tipikusan olyan esetben szokott felmerülni ez a kérdés, amikor már megkezdődött a hatalmi ágak közötti egyensúly megbomlása, és az alkotmányellenes alkotmány módosítás megállapításával igyekszik helyrehozni a károkat az alkotmányértelmező szerv.

Nem véletlen, hogy az elmélet Latin-Amerikában és Ázsiában nagyobb népszerűségre tett szert, mint Európában. Azonban, ha nincs stabil alkotmányos közeg mögötte, az adott alkotmányértelmező szerv hiába állapít meg alkotmányellenes alkotmány módosítást, nem tudja vele helyrehozni a jogállamiságban esett károkat. Azért vannak pozitív példák is,<sup>69</sup> lehet eredményes a testület fellépése, amely elősegíti az alkotmányos rend megszilárdulását, viszont a helyzet általában már válságos, mire odajut az alkotmányértelmező szerv, hogy alkotmányellenes alkotmány módosítás eszközéhez nyúljon.

Sok helyen hiányoznak ehhez a demokratikus hagyományok vagy az alkotmánybíróság köztudatba ágyazottsága. Ha a testület az egyre erősödő végrehajtó hatalommal szemben nem tud hatásosan fellépni, egy idő után elfogy körülötte a levegő, és a folyamat betetőzéseként a korábban ellenzett változások támogatójává válhat, ahogy az Honduras példáján keresztül látható. Azokban az országokban, ahol sérülékeny a demokratikus egyensúly, és nincs az alkotmányosság öréneke elég erős eszköze az egyensúly fenntartására, maga az intézmény is veszélybe kerülhet. Lehet valódi segítség az alkotmányellenes alkotmány módosítás megállapítása, ahogy az végül India esetében is történt, azonban nincs garancia arra, hogy érvényt tud-e szerezni a döntésének az alkotmányértelmezést végző testület, vagy úgy jár, mint a lengyel Alkotmánybíróság (figyelembe véve, hogy ott nemcsak alkotmányellenes alkotmány módosítások kérdése merült fel, hanem sokkal komplexebb a helyzet, de az ország sajnos jó példa az Alkotmánybíróság hatalmának végrehajtó hatalom általi erodálására.).

Kényes kérdések ezek, azonban ezekben az esetekben is figyelembe veendő a magyar Alkotmánybíróság által még 1992-ben kimondott alapelv: „*Jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani.*”<sup>70</sup>

<sup>69</sup> India és Kolumbia [a kolumbiai Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatáról lásd: CAJAS-SARRIA, MARIO ALBERTO: *Judicial review of constitutional amendments in Colombia: a political and historical perspective, 1955–2016*. The Theory of Practice and Legislation. (2017) 5(3) 1–31. pp.].

<sup>70</sup> 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 77, 82.



ZSUZSA SZAKÁLY

COMPARATIVE ANALYSIS OF UNCONSTITUTIONAL  
CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

(Summary)

The question of unconstitutional constitutional amendments became quite popular in the last few years. While several European constitutional courts refuse to acknowledge this method, several courts in Asia and Latin America are applying the possibility of annulling a constitutional amendment.

The aim of this paper is to shed a light on the possible reactions to the situations when the question of unconstitutional constitutional amendments arise. I tried to create a system amongst the different types of decisions regarding the issue from the total refusal to the active usage.

A constitution is a base of the legal system of a state and changing the text should be an extraordinary event. Generally, special rules dictate the process of the constitutional amendment, but what about the content? If the articles of the new constitutional amendment are against the existing constitution, can the constitutional court examine the constitutional amendment materially and decide about the constitutionality of the amendment?

The answers to this particular question resulted in different types of decisions, sometimes in the jurisprudence of the same court. From time to time the court is committed to a path and would not alter the principles which are the base of the decisions.

Summarizing, the purpose of this paper is to create a system between the court decisions on the question of unconstitutional constitutional amendments and demonstrate the possible solutions to this problem.