



---

Pázmány Law Working Papers  
2013/1

**Csink Lóránt – Fröhlich Johanna:  
A régiek óvatossága. Megjegyzések az  
Alaptörvény negyedik módosításának  
javaslata kapcsán**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University Budapest  
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

## **Csink Lóránt\* – Fröhlich Johanna:\*\* A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán**

Ma az alkotmányjog területén folytatott párbeszédnek különös jelentősége van. A diskurzus kereteinek fenntartása és a közös alapok megtalálása önmagukban olyan értéket képeznek, amelyekért érdemes lehet bizonyos mértékig a vélemény-, és hangsúlybeli különbségek háttérbe szorítása. Közös szakmai álláspontunk a párbeszéd fenntartásának jegyében fogalmazódott meg.

### **1. Az alkotmányok stabilitása**

„Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtett, az embert Teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik. Ha bármikor, bármely Kormányforma alkalmatlanná válik e célok megvalósítására, a nép Joga, hogy az ilyen kormányzatot megváltoztassa vagy eltörölje, és új Kormányzatot létesítsen, olyan elvekre alapítva és hatalmát olyan módon szervezve, amely jobban védi Biztonságát, és jobban elősegíti Boldogulását. A józan ész azt kívánja, hogy a jól bevált Kormányzatot ne változtassuk meg jelentéktelen és múltó nehézségek miatt; és valóban a tapasztalat azt mutatja, hogy az emberiség inkább szenved mindaddig, amíg a rossz nem válik elviselhetetlenné, mintsem hogy kivívja jogait, és eltörölje a megszokott formákat.”<sup>1</sup>

A Függetlenségi Nyilatkozat közel 250 évvel ezelőtti mondatai ma is érvényes üzenetet hordoznak. Meghatározzák a kormányzás célját (az alapvető elidegeníthetetlen jogok biztosítása), valamint a kormányzás alapját (a kormányzottak beleegyezése). A társadalmi berendezkedést úgy kell kialakítani, hogy az a kormányzottak életét, szabadságát, boldogságra való törekvését biztosítsa. Ezt a célt nem csak egyféleképp lehet elérni; a kormányzatoknak szabad keze van abban, hogy e célok elérését milyen módon valósítják meg.

A Függetlenségi Nyilatkozat szövegezői meglehetősen óvatosságról és önmérsékletéről tettek tanúbizonyságot, amikor arra figyelmeztettek, hogy a társadalmi berendezkedés alapjait ne változtassuk meg „jelentéktelen és múltó” nehézségek miatt.<sup>2</sup> A stabilitás ugyanis önmagában érték. A társadalmi berendezkedés gyakori vagy folyamatos változtatása, még ha rövid távon célravezetőnek mutatkozik is, épp azt a kiszámíthatóságot és biztonságot veszélyezteti, amelyért az állam létrejött.<sup>3</sup>

---

\* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék.

\*\* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék.

<sup>1</sup> Függetlenségi Nyilatkozat 1776. július 4. fordította: Vecseklőy József <http://mek.oszk.hu/02200/02256/02256.htm>

<sup>2</sup> A Függetlenségi Nyilatkozat terminológiájában a kormányzat nem azonos a mai igazgatástudomány kormányzat fogalmával, hanem a társadalmi berendezkedés alapjaira utal. Erre tekintettel mi is ebben az értelemben használjuk ezt a fogalmat.

<sup>3</sup> Vö. Hobbes, Thomas: Leviatán. Polis, Kolozsvár, 2001. 159-160. pp.

Az alkotmányok stabilitását egyes tanulmányok<sup>4</sup> ugyanis – az annak megalkotásakor, illetve azt követően jellemző minél szélesebb részvétel mellett – a módosítást érintő szabályokra és az alkotmányban található rendelkezések absztrakciós szintjére vezetik vissza. A különböző nemzeti alkotmányok példáinak elemzéséből arra következtettek, hogy amennyiben egy alkotmány a saját módosítását viszonylag könnyen teljesíthető szabályokhoz köti, az arra ösztönzi az alkotmánymódosító hatalmat, hogy a problémák megoldásakor gyakrabban éljen az alkotmánymódosítás lehetőségével. Ez egyértelműen az alkotmány instabilitásának irányába hat. Ezzel szemben felhozható érv, hogy az alkotmánymódosítások – a megfelelően széles részvételi lehetőség biztosítása mellett bizonyos szintig – éppen az állampolgárok azon igényét elégíthetik ki, hogy azok által beleszólást nyerjenek az alkotmányfejlődés irányába. Abban az esetben ugyanis, ha a módosítási eljárás során a szereplők zöme úgy érzi, hogy volt – akár minimális – beleszólása a dolgok alakulásába, akkor a fennmaradt vitás kérdések ellenére is nagy eséllyel alakul ki valamilyen *kötődés* az így megszületett szöveg irányába. E kötődés pedig megnövelheti egy majdani újabb módosítás – politikai, kommunikációs, szakmai és egyéb vonatkozású – költségeit, vagyis képes lehet a stabilitás irányába hatni.

Hogy mitől stabil egy alkotmány, természetesen nem határozható meg általános érvennyel minden körülmények között. Az alkotmány stabilitásához a részvétel, a megfelelő absztrakciós szint és a módosításra vonatkozó szabályok helyes egyensúlyának megtalálására van szükség; s e helyes egyensúly az aktuális politikai-társadalmi viszonyok, az alkotmányos hagyományok és kultúra függvénye is. Annyi bizonyos, hogy az alkotmány mindenkor módosítására felhatalmazottak körében a módosítás költségeit érdemes a stabilitás érdekében a lehető legmagasabbra srófolni. Amennyiben a megalkotásban és a módosításban következetesen egyetlen csoportnak van döntő beleszólása; amennyiben az absztrakciós szint a napi politikai érdekek megoldásának szintjére süllyed le; illetve amennyiben a módosításra vonatkozó szabályok mindezek megvalósítását egyértelműen és rendszeresen lehetővé teszik, a szóban forgó alkotmány későbbi módosításának vagy lecserélésének törvényszerűen és látványosan lecsökkennek a költségei.

Ezekből az elvi megfontolásokból kiindulva vizsgáljuk a jelen írás keretei között az Alaptörvény negyedik módosítását (a továbbiakban: Javaslat),<sup>5</sup> keresve a választ arra a kérdésre, hogy alkotmányjogi alapon mennyire indokolható a társadalmi berendezkedés egyes elemeinek alapvető módosítása; az alkotmányozó által leküzdeni kívánt nehézségek „jelentéktelenek és múlóak”-e vagy pedig valóban igénylik az alkotmányozó hatalom megnyilvánulását.

## **2. Az alkotmány integritása és az alkotmánymódosítás**

Közhelyszerű tétel, hogy az alkotmány a jogrendszer sarokköve, olyan viszonyítási pont, amelyhez a jogrendszer többi elemének igazodnia kell. Ebből a tulajdonságából következik az,

---

<sup>4</sup> Elkins, Zachary – Ginsburg, Thomas – Melton, James: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009. 78-92. pp.

<sup>5</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>

hogy az alkotmányt egységes és zárt rendszernek kell tekinteni, amelyen belül nem lehet ellentmondás vagy joghézag.<sup>6</sup>

Ez a törvényszerűség a jog történeti fejlődésének az eredménye; e fejlődés során az egyes életviszonyok szabályozására alkotott normák rendszerré álltak össze. A fejlődés iránya az volt tehát, hogy a jog ne csupán egyes területeket szabályozzon, hanem az állam és az egyén, valamint az egyének egymás közötti viszonyait átfogóan jogi normák rendezzék. A (hosszú) fejlődés iránya a partikuláris jogi normáktól a homogén, zárt rendszer felé, a tagoltságtól az univerzalizmus felé mutat.<sup>7</sup> A jog mint normarendszer tulajdonsága tehát, hogy egyes elemei kapcsolódnak egymáshoz, a jogrendszer összefüggő szabálytömeg.

A jogrendszer valamelyik elemének a változása – a szabályrendszer összekapcsolódása révén – kihathat más elemek megváltozására is, amely változásokkal a jogalkotó nem számolt. A jogrendszer alapjának, az alkotmánynak a megváltoztatása precíziós művelet. Nem csupán az elérni kívánt célt kell figyelembe venni, hanem fel kell deríteni a változtatás előre látható (mellék)hatásait. Különösen igaz ez a megállapítás akkor, ha a módosítás nem csupán egyes partikuláris kérdésekre, hanem a társadalmi berendezkedés, illetve a jogszemlélet alapjaira vonatkozik.

Az alkotmányozónak figyelembe kell vennie az alkotmány integritását; nem alkothat olyan szabályt, ami az alkotmány többi rendelkezésével nem fér össze. Ezen a téren a Javaslat komoly deficitben szenved, több olyan szabályt kíván az Alaptörvénybe bevezetni, amit az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek talált (pl. a családi kapcsolat alapja a házasság és a szülő-gyermek viszony,<sup>8</sup> politikai hirdetések közzététele,<sup>9</sup> „életvitelszerű közterületen tartózkodás”<sup>10</sup>), vagy amelyek alkotmányossági vizsgálata folyamatban van (pl. egyházak regisztrációja<sup>11</sup>). Emellett más szabályok kizárni törekcsenek az Alaptörvény alapján az Átmeneti rendelkezésekről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban érintőlegesen tárgyalt azon lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosításokat tartalmi szempontból is felülvizsgálja.<sup>12</sup>

Az alkotmányokra általánosan jellemző a programszerű és az azonnal hatályosuló normák vegyítése.<sup>13</sup> Azaz egyes esetekben a norma hosszú távú, absztrakt értékeket tartalmaz, más esetekben pedig egyedi, azonnali feladatokat kíván megoldani. A Javaslatlaltal kapcsolatos egyik probléma, hogy szembeállítja a programszerű jelleggel megalkotott absztrakt értékeket (pl. emberi méltóság) az azonnali megoldást igénylő problémák (pl. hajléktalanság) kezelésére

<sup>6</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlatot és az alkotmány egységességére vonatkozó nézeteket részletesen összefoglalja Stumpf István alkotmánybíró 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása.

<sup>7</sup> Csink Lóránt – Mayer Annamária: Variációk a szabályozásra. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2012. 11. p.

<sup>8</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat

<sup>10</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

<sup>11</sup> IV/2352/2012. számon nyilvántartásba vett indítvány.  
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/E57CE6378E537151C1257ADA00524F50?OpenDocument>.

<sup>12</sup> Javaslat 12. cikk (4) bekezdés. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a tartalmi beépülés elméletében a Javaslatban foglalt ezen módosítás ugyanúgy az alkotmányossági felülvizsgálatok körébe tarthatna, mint korábban az Átmeneti rendelkezések. Megjegyzendő továbbá, hogy ennek lehetősége nyitott kérdés mind a jogirodalomban, mind az alkotmánybíráskodás legújabb gyakorlatában.

<sup>13</sup> A tipizálásról lásd részletesebben Kovács István: Magyar Alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990, 197–205. pp.

szolgáló megoldásokkal. Az alkotmányozó kifejezett célja, hogy olyan intézkedéseket rögzítsen az Alaptörvényben, amiket az Alkotmánybíróság az *Alaptörvény alapján* alaptörvény-ellenesnek nyilvánított. Egyszerűbben megfogalmazva: az alkotmányozó a Javaslatl maga hozna létre még több belső ellentmondásokat az Alaptörvényben. Mindez pedig a Javaslat tartalmi beépülését veszélyezteti.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezésekről szóló döntésében több ponton utalt az alkotmánymódosítások során betartandó garanciális szabályokra. *„Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességet, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje; azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta: egyetlen és egységes jogi dokumentumként, hogy vitathatatlan és stabil legyen mindenki számára.”*<sup>15</sup> Ezen kívül kimondta a következőket is: *„Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.”*<sup>16</sup>

Korábbi tanulmányunkban rámutattunk, hogy az alkotmány zártsága, egysége fikció. E fikció fenntartása azonban elengedhetetlenül szükséges az alkotmánybíráskodás, illetve magának az alkotmánynak a fennmaradásához.<sup>17</sup> Az alkotmány egységes, ellentmondásmentes jellege nem öncélú fogalmi képződmény. A hatékony alkotmánybíráskodás és ezáltal a védendő alkotmány legitimitásának is feltétele, hogy a jogrendszer csúcsán álló jogi norma alkalmas legyen arra, hogy koherens rendszert képező alkotmánybírói joggyakorlat alapjául szolgáljon.

Megjegyzendő, hogy ez által az alkotmány egységének fenntartása az alkotmányozónak, illetve az alkotmány által konstituált társadalmi berendezkedésnek is érdeke. Az az alkotmány ugyanis, amelyben számos olyan rész van, amelyből egyszerre két, egymással ellentétes végeredmény is levezethető, megszűnik a jogrendszer alapjának lenni, ennek folytán szükségszerűen nem fog érvényesülni, vagy legalábbis a legitimitációja gyengül. Nem lehet a jogrendszer sarokköve az, ami bizonytalan tartalma miatt nem stabil és kiszámítható.<sup>18</sup> Az alkotmányban belső

<sup>14</sup> Az inkorporációs kötelezettség az Alkotmánybíróság határozata szerint nem csupán formális. A Javaslat a beépülési kötelezettség formális kívánalmait azáltal, hogy az Alaptörvény szövegébe kerülne, kielégítené. „Az ugyanis, hogy az Alaptörvény egy vagy több dokumentumból áll-e, nem pusztán jogtechnikai kérdés.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [113]

<sup>15</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [82]

<sup>16</sup> Uo. [86]

<sup>17</sup> Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Gondolat, Budapest, 2012. 52. p.

<sup>18</sup> Lásd ehhez: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [79]

ellentmondást generáló módosítás épp az ellen az alkotmány ellen hat, amelynek szigorúbb érvényesítésére törekszik.

### 3. Hogyan biztosítható az alkotmány egysége?

A koherencia biztosítása minden államban az alkotmánybíróságé; az alkotmánybíróságoknak kell a normatartalmat az értelmezés immunrendszerén megszüntetni, és ezáltal az absztrakt alkotmányi szöveget a konkrét élethelyzetre, alkotmányossági problémára vetíteni. Az értelmezés pedig összetettebb tevékenység, mint a szavak nyelvtani jelentésének a meghatározása. Fontos sajátossága az értelmezésnek, hogy a konkrét alkotmányjogi kérdés megválaszolása gyakran nem csak egy-egy jogszabályhely segítségével történik, hanem az értelmezendő alkotmány egészének, komplexitásának a figyelembevételével (integratív, rendszertani értelmezés). Az így feltárt értelem pedig eltérhet az egyes alkotmányi szövegrészek nyelvtani jelentésétől, és különösen az alkotmányozó szubjektív szándékától.

A marxista koncepció a jogot az uralkodó osztály akaratának tekintette.<sup>19</sup> Ez a nézet azonban a jogállami keretek között nem tartható. A jog uralmára épülő társadalomban ugyanis a jog csak korlátozott mértékben tekinthető eszköznek;<sup>20</sup> nem minden politikai akarat transzformálható joggá.<sup>21</sup> Az alkotmánybíráskodás működési logikájával ellentétes, hogy az alkotmányt csupán az alkotmányozó akarataként értelmezzék, s annak kötelező érvényt tulajdonítva hozzák meg döntéseiket. Az Alkotmánybíróság döntései nem az alkotmányozó ellen-akaratmegnyilvánulásai, nem a hatalmi politizálás jegyében született ellencsapás eszközei. Az éles politikai vitákat kiváltó döntések ellenére az Alkotmánybíróság a mindenkori többség legitimitációját is adó alkotmány későbbi módosításai vonatkozásában kényszeríti ki a nagyobb megfontoltságot. Ha tehát a politikai szándék és a gyakorlati megvalósulás nem esik egybe, az nem feltétlenül a jog tökéletlenségének jele; ha az eredmény nem tükrözi a jogalkotó szándékát, akkor nem feltétlenül a jogot kell megjavítani.

2010-et követően az Országgyűlés számos konkrét kérdést kívánt az alkotmánymódosítás vagy az alkotmányozás útján rendezni [pl. 98%-os különadó miatt az Alkotmány 70/I. §-ának módosítása, bírói nyugdíjkorhatárra utalás az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében, az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek megalkotása]. Ezek a politikai szándékok azonban (teljesen vagy egyes részeikben) elbuktak az Alkotmánybíróság szűrőjén. Ennek oka nem feltétlenül az alkotmányi szabályok tökéletlensége volt, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság nem csupán az Alkotmány (Alaptörvény) egyes mondatait, hanem annak egészét vette figyelembe.

Nem jelent-e „alkotmánybírósági kormányzást” az, amikor az Alkotmánybíróság az alkotmányozó kifejezett (szubjektív) szándékával szemben bírál el kérdéseket? Semmiképpen sem. Az Alaptörvény (mint minden alkotmány) nem pusztán egymás mögé tett szabálytömeg. Mögöttes értéktartalmat hordoz, amely a szabálytömeget koherens egészé alakítja. Az alkotmánybíráskodásnak pedig – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből is kiindulva – nem

<sup>19</sup> Visinszkij eredeti gondolatát idézi Szilágyi Péter: Szabó Imre szocialista normativizmusa. Adalékok a szocialista normativizmus ideológiakritikájához. Jogelméleti Szemle 2003/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/szilagyil6html>.

<sup>20</sup> Az közjogi voluntarizmusról a jelen dilemma kapcsán bővebben lásd: Szigeti Tamás: Az ötödik csapás. <http://www.szuveren.hu/jog/az-otodik-csapas>.

<sup>21</sup> Csink – Fröhlich i.m. 10. p.

csupán az egyes rendelkezéseknek, hanem a mögöttes értéktartalomnak kell érvényt szerezniük. A mögöttes értéktartalom hiányában a jogszabály megszűnik alkotmány lenni; az egymás mögött szabálytömeg hosszú távon nem biztosíthatja a társadalmi együttélés alapját. Ez nem azt jelenti, hogy az alkotmánybíróságok önkényesen absztrakt, „mögöttes” elvekből vezetik le döntéseiket; az alkotmánybíráskodásnak a jogállamban normatív alapon kell nyugodnia. Azt viszont jelenti, hogy az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésénél „túl kell látni” az adott bekezdésen és az alkotmány egészét, annak értéktartalmát figyelembe kell venni.

Optimális állapotban az alkotmányozó és az alkotmánybíróság nem ellenlábások. Ha egy társadalomban mégis ez az állapot áll elő, akkor a „csatából” rendszerint az alkotmányozó kerül ki győztesen. Egy ponton túl az alkotmányozóval szemben az alkotmánybíráskodás nem léphet fel sikerrel; a „kreatív jogértelmezés” egy ponton túl már a normativitástól való elszakadást jelentené. Az alkotmányozó győzelme azonban pirruszi győzelem. Ha szándékát minden áron meg kívánja valósítani, az az alkotmány kiüresedését eredményezi.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság eddigi tevékenysége figyelmeztetés is; a korábbiakban felhozott példák azt mutatják, hogy az alkotmányozói szándék alkotmányi formába öntése önmagában nem garancia a szándék megvalósulására. Aki ezt a *formába öntés módszerének* hibájában látja, a jog rendeltetését érti félre.

#### 4. Az Alaptörvény negyedik módosításáról

A Javaslat számos ponton gyökeres változást vezet be az Alaptörvénybe. Jelen írás keretei között ezek részletes értékelésére nem vállalkozunk. Érdekes azonban a Javaslat mögött meghúzódó alkotmányi szándékot elemezni.

Korábbi tanulmányunkban az Alkotmány alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlattal összefüggésben azt állítottuk,<sup>22</sup> hogy néhol „[u]gyan az Alaptörvény látványos változtatásokat tartalmaz, (...) [e]z szöveg szerinti változás az Alkotmányhoz képest, tartalmilag azonban nincs eltérés. Az Alaptörvény látványos (és gyakran vitatott) rendelkezései nem változtattak a korábban kialakult joggyakorlaton.”<sup>23</sup> Az Alaptörvény pusztá szövege (minden más alkotmányhoz hasonlóan) több értelmezési irányt is magában foglal. Fogalmilag elképzelhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság gyökeresen eltérő jelentést tulajdonítson az Alaptörvénynek, mint amit korábban az Alkotmánynak tulajdonított. Tényszerűen azonban ez a forogatókönyv nem valósult meg; az alkotmányjogi joggyakorlat jog- és társadalomszemlélete nem változott.

Ha pusztán a 2012-es év alkotmánybírósági döntéseit vesszük szemügyre, akkor úgy értékelhetjük, hogy az Alaptörvény és az Alkotmány között tartalmi értelemben is hangsúlyos kontinuitás van érvényben; ezzel együtt azonban vannak e kontinuitást rontó rendelkezések is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján meghozott ítéleteiben a releváns szövegszerű egyezés

<sup>22</sup> Csink – Fröhlich i.m. 107-108. pp.

<sup>23</sup> Ilyen vitatott változtatás például az Alaptörvény L) cikkében deklarálja, hogy házasság csak férfi és nő között jöhet létre. Az Alkotmánybíróság korábban többször is megerősítette, hogy házasságot csak különemű párok köthetnek [14/1995. (III. 13.) AB határozat; 65/2007. (X. 18.) AB határozat; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat].

A szövegszerű változások ellenére alapvetően változatlan maradt például az általános alapjogi teszt Alaptörvényben található szabálya, amely tulajdonképpen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának kodifikációját jelenti. [lásd: I. cikk (3) bekezdés]

esetén erre tekintettel vélelmet állított fel a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok továbbélése mellett. Olyan esetekben azonban, ahol a szöveg lényegesen megváltozott, eltért a korábbi gyakorlatától.<sup>24</sup>

A Javaslat rendelkezései közül annak 19. cikke az Alaptörvény posztambulát egy következő ponttal egészíti ki. Ennek értelmében „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.”

E lépésével az alkotmányozó vélhetően az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozatra, valamint az azt alapul vevő további határozatokra reflektál, amely kimondta, hogy „[a]z 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 alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, ha nem az előző Alkotmány és az Alaptörvény meg felelő 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”<sup>25</sup>

Az alkotmányozó – feltehető – szándéka ellenére tehát nem változott meg az ember- és világkép, az állam- és társadalomszemlélet, valamint az alkotmánybíráskodás filozófiai alapja sem. Egy szemléletváltást azonban korábban sem lehetett hatalmi szóval elérni, és most sem lehet.

#### **4.1. Mennyiben veszi (vette) figyelembe az Alkotmánybíróság a korábbi döntéseit?**

A közhiedelemmel ellentétben az Alkotmánybíróság nem precedensbírói. Még abban az esetben sem, ha többször rámutatott már, hogy a meghozott döntés magát az Alkotmánybíróságot is köti.<sup>26</sup>

A klasszikus precedensbírói két körülmény jellemez. Az egyik, hogy döntésének jogi alapja (a döntés legalitásának a bázisa) elsődlegesen nem egy jogszabály (jogalkotói aktus), hanem egy korábbi bírói döntés (jogalkalmazói aktus).<sup>27</sup> A precedensbíráskodás logikája az, hogy találni kell egy korábbi, a vizsgált tényállással analóg tényállást eldöntő bírói döntést, és annak alapul vételével kell a vizsgált ügyet eldönteni. Az Alkotmánybíróság döntésének jogi alapja soha nem egy korábbi határozat, hanem az Alkotmány (Alaptörvény) valamelyik rendelkezése volt. A

---

<sup>24</sup> Jó példa volt erre a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény részleges megsemmisítését kimondó 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely elismerte a szociális biztonságot érintő rendelkezések lényeges megváltozását. Indokolás [35]-[39]

<sup>25</sup> Indokolás [41]

<sup>26</sup> 1620/B/1991. AB végzés

<sup>27</sup> Lásd részletesen: Badó Attila: Az angol jog vázlata. In: Badó Attila – Loss Sándor (szerk.): Betekintés a jogrendszerek világába. E-press, Szeged, 2004. 55. s. köv. pp.



korábbi döntések a mindenkori alkotmány jelentéstartalmát *segítették* kibontani, valamint hozzájárultak a koherens, egymásra épülő gyakorlat kiépítésében. Önmagában az a körülmény, hogy a korábbi döntés – a Javaslat elképzelése szerint – „már nem segíthet” a normatartalom kibontásában, nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alkalmazásával ne ugyanabban a fogalmi keretben folytatná le az érvelést és így ne juthatna ugyanarra a következtetésre, mint azt megelőzően a korábbi határozata segítségével.<sup>28</sup>

A precedensbíráskodás másik jellemzője, hogy a korábbi, azonos tényállás alapján hozott döntés a bíróságot *annak ellenére* köti, hogy azzal nem ért egyet, feltéve, hogy a döntést olyan bíróság hozta, amelynek döntése rá nézve kötelező.<sup>29</sup> Ez az Alkotmánybíróság működését nem jellemezte, hiszen számos esetben újból megnyitott olyan kérdéseket, amelyek egy korábbi döntés segítségével hasonlóan megoldhatók lettek volna. Az Alkotmánybíróság számára nyitva álló értelmezési-érvelési szabadság tehát – az erre utaló állításokkal szemben – nem nőne meg a módosítás eredményeként.

Külön kérdésként merül fel, hogy milyen elbírálás alá kellene esnie a Javaslat értelmében azoknak a korábbi Alkotmány alapján hozott határozatoknak, amelyeket az Alkotmánybíróság az elmúlt több mint egy évben már az Alaptörvény értelmezéséhez felhasznált. Ezek vajon a figyelembe vehető körbe tartoznak, vagy sem? Az Alkotmánybíróság ugyanis majdnem minden eddigi döntésénél hivatkozott a korábbi Alkotmány alapján hozott döntéseire, akár a befogadási,<sup>30</sup> akár az érdemi döntései kapcsán. Az Alaptörvény jogállam klauzulája talán a legjobb példa a fogalmi keret szükségszerű túlélésének érzékeltetésére. Különösen az ehhez hasonló esetekben, de tulajdonképpen a lényegi szövegszerű egyezés minden esetében is, az Alkotmánybíróság többnyire ugyanazon az érvelő-értékelő folyamaton halad majd végig, amelyben az adott fogalom (pl.: jogállamiság) az elmúlt húsz évben fejlődött. Sem a hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, sem az alkotmányjog szakmai szabályszerűségei nem törölhetők egy tollvonással.

Mivel tehát az Alkotmánybíróság nem precedensbíráskodás, a korábbi döntések felhasználásának kizárása nem csak, hogy ésszerűen nem indokolható, de nem is megvalósítható célkitűzés.

#### **4.2. Legitim-e a korábbi döntések felhasználása?**

Az Alaptörvény retorikájából levonható olyan következtetés, amely szerint az új alkotmány szakít a korábbi (2012 előtti) alkotmányos berendezkedésével, és annak alkotmányával – mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 2. pontja a korábbi Alkotmányt tekinti legalitása alapjának.

---

<sup>28</sup> Hasonló érvelés található a következő írásban: <http://igyirnankmi.hvg.hu/2013/02/11/alaptorveny-2-0/>.

<sup>29</sup> Badó i.m. 51. p.

<sup>30</sup> Számos visszautasítási végzés született arra az érve alapozva, hogy egy adott alkotmányossági kérdés azért nem tartozik az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések körébe, mert az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már foglalkozott az adott kérdéssel, s ezért bár *res iudicata* megállapításának nincs helye, az alkotmányossági probléma újabb megtárgyalása azonban nem indokolható. Lásd pl.: 3222/2012. (IX. 17.) AB végzés; 3304/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3308/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3004/2012. (VI. 21.) AB végzés; 3014/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés.

Maga az Alaptörvény tehát kontinuitást vállal az Alkotmánnyal, amiből az következik, hogy emiatt a két alkotmány értéktartalma között nincs éles ellentét.<sup>31</sup> Az alkotmányos folytonosság pedig nem csupán az alkotmányokban mutatkozik meg, hanem abban is, hogy egyes intézmények (pl. Országgyűlés, Kormány, Alkotmánybíróság) is ennek jegyében folytatták működésüket.

Az Alaptörvény R) cikke hivatkozik a történeti alkotmány vívmányaira, mint értelmezési segédletre. Ebből következően az értelmezéshez felhasználható minden olyan korábbi „vívmány”, amely alkalmas lehet a jelenlegi alkotmánnyal azonos értékrendet képviselni, végső soron amivel az Alaptörvénynek közös alapja van. Az alkotmányos kontinuitás is azt igazolja tehát, hogy a korábbi Alkotmány alapján született döntések – az Alaptörvény és az Alkotmány szövegszerű azonosság esetén – értelmezési *segédletként* felhasználhatók.

\*

Az alkotmányozó hatalomnak vannak korlátai. E korlátokat nem csupán formális eljárási feltételekben, nemzetközi normákban kell keresni, hanem a jog törvényszerűségében is. A Függetlenségi Nyilatkozat szövegezői ezért intették óva a jövő nemzedékeket attól, hogy jelentéktelen és múló nehézségek miatt a társadalmi berendezkedés alapjait lecseréljék. Az a megállapításunk, miszerint az Alaptörvény egy újabb módosítása nem hoz szemléletváltást az alkotmányos berendezkedésben, nem politikai állásfoglalás, hanem az alkotmányjog törvényszerűségeiből levonható következtetés.

---

<sup>31</sup> Megjegyzendő, hogy a rendszerváltáskor az 1989. évi XXXI. (formálisan alkotmánymódosító) törvény nem hivatkozott az 1949-es népköztársasági alkotmány vonatkozó rendelkezésére, mint legalitásának alapjára.