

Blutman László  
egyetemi tanár (SZTE ÁJK)

## Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül?

### 1. Mi utal arra, hogy alkotmány feletti normák létezhetnek?

Az alkotmány feletti normák létezésére gyanút ébreszthet a sokat tárgyalt „láthatatlan alkotmány” víziója, mely már a kezdetekkor egy nagy hatású kisebbségi véleményben megjelent az Alkotmánybíróság gyakorlatában.<sup>1</sup> Egyenesen következik az alkotmány feletti normák léte a természetjogi elméletekből, melyeknek foszlányai megtalálhatóak a magyar jogi gondolkodásban is, elsősorban az alapjogokkal kapcsolatban. Alkotmányos normahierarchiára utal egyes alkotmánybíróságok gyakorlata;<sup>2</sup> illetőleg kifejezetten alkotmányfelettségre az Európai Unió Bíróságának esetjoga, mely az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügytől kezdve kitaraz az álláspontja mellett, hogy minden uniós (korábban közösségi) jogi norma elsőbbséget élvez minden tagállami jogi norma, vagyis a tagállami alkotmányok fölött is.<sup>3</sup> A nemzetközi jogból hasonló jellegű igény fakad, (bár ez nem utal feltétlenül alkotmányfelettségre): egy állam nem mentesülhet nemzetközi jogi kötelezettségei alól a belső jogára való hivatkozással, így alkotmányi szabályaira való hivatkozással sem.<sup>4</sup> A magyar jog alkotmányos szintjén kifejezetten számot vet az alkotmány feletti normák létével az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozata.<sup>5</sup> Ezért e határozat vonatkozó részeire érdemes egy alaposabb pillantást vetni.<sup>6</sup>

A határozat az alkotmánybíráskodás olyan pillanatai közül egy, amikor a hagyományos és rutinszerű pozitívista érvelés szövete felfeslik, mert a testületnek állást kell foglalnia az alkotmányos berendezkedés alapvető kérdéseiben vagy a jogdogmatika mélyéről felbugyogó vaskos problémákra adandó válaszban. A jelen cikknek nem témája a határozat alapproblémája, ti. az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetősége. Viszont ennek vizsgálata során merült fel a kérdés, hogy amennyiben létezne a felülvizsgálatra hatáskör, akkor azt milyen mérce alapján lehetne elvégezni. E mérce keresése vetette fel az alkotmány feletti normák kérdését is, mely a kisebbségi véleményekben is visszhangot kapott. A határozat mércekeresési törekvése azért is figyelemre méltó, mert az alapprobléma megoldása a testületet nem kényszerítette erre.

Mint tudott, az Alkotmánybíróság megállapította hatáskörének hiányát az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára (leszámítva a közjogi érvénytelenség

vizsgálatának esetét). Ezt nagyjából a következő, főbb érvek alapján tette. (i) A hatáskör hiányát megállapító tétel a korábbi gyakorlatban már kialakult, és ettől nincs indok eltérni. (ii) A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság korlátozott hatalommal rendelkezik, és nincs kifejezett felhatalmazás ilyen felülvizsgálat elvégzésére. (iii) Az Alkotmánybíróság az alkotmány védője, és nem az alkotmány bírója. (iv) Nincs az alkotmányozó által azonosított mérce, mely alapján a felülvizsgálatot el lehetne végezni (V.2–V.6. pontok).

Látható, hogy az első három érv bőven elegendő lett volna a hatáskör hiányának megállapítására.<sup>7</sup> Az alkotmányozó által azonosított, a felülvizsgálathoz szükséges mérce hiánya legfeljebb kiegészítő érvként szerepelhet, mely azt támasztja alá, hogy az alkotmányozó nem szándékozott az alkotmányvédő szervnek ilyen hatáskört adni. (Ugyanakkor, amennyiben lenne kifejezetten biztosított felülvizsgálati hatáskör, az alkotmányozó által azonosított mérce hiánya aligha lenne akadálya a felülvizsgálatnak.) Mielőtt a határozat vonatkozó érvelését vizsgálnám, néhány pontosítást kell tenni.

### 2. Mitől alkotmány feletti egy norma?

Bár a határozat két helyen is utal az alkotmányfelettségre (V.2.2. pont), nem egyszerű megállapítani, mikor rendelkezik ilyen sajátossággal egy norma. Éppen ezért érdemes a fogalmat a normák közötti érintkezés során használt fogalmakra vonatkoztatni. Az alkotmányfelettség ugyanis egy normát azon keresztül jellemez, hogy milyen lehetséges vagy aktuális hatást képes gyakorolni egy vagy több alkotmányi normára. Meglátásom szerint a normahatások a következő viszonyfogalmakkal írhatóak le.<sup>8</sup>

(1) *Érvénytelenítő elsőbbség* (vagy egyszerűbben *felsőbbség*): ekkor, az ilyen elsőbbséggel rendelkező normával való ellentét alapot ad a másik normát hordozó rendelkezés érvénytelenségének megállapítására, és hatályon kívül helyezésére (megsemmisítésére).

(2) *Érvényesülési elsőbbség*: a két norma közötti ellentét esetén egy adott ügyben az elsőbbséggel rendelkező norma érvényesül, míg a másik norma alkalmazásától el kell tekinteni anélkül, hogy annak érvényessége megkérdőjeleződne. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint az uniós jogi normáknak ilyen, érvényesülési elsőbbsége van a tagállami normákkal szemben, bele-

értve a tagállami alkotmányi normákat is. [L. a *Costa – Internationale Handelsgesellschaft – Simmenthal (II)* ügyekben kirajzolódó esetjogi vonalat.]<sup>9</sup>

(3) *Értelmezési elsőbbség*: ebben az esetben a két norma között nincs ellentét, vagy az értelmezéssel feloldható, viszont az elsőbbséggel rendelkező norma tartalmával összhangban kell értelmezni a másik – esetünkben alkotmányi – normát (*kötelező értelmezési támpont*). Ez lényegében azt jelenti, hogy az elsőbbséggel rendelkező norma tartalma kötelezően meghatározza vagy befolyásolja a másik norma tartalmát egy adott ügy vagy eldöntendő kérdés összefüggéseiben. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése [illetve a jövőre nézve az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése] alapján, ilyen értelmezési elsőbbsége van az alkotmányi normák tekintetében a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normáknak az Alkotmánybíróság szilárd gyakorlata szerint.<sup>10</sup> Amennyiben nem lehet az értelmezési elsőbbséggel rendelkező norma tartalmával összeegyeztetni értelmezés útján az alkotmányi normát, az ellentét manifesztálódik, és kérdésként marad, hogy az értelmezési elsőbbséggel rendelkező normának van-e érvényesülési vagy netán érvénytelenítő elsőbbsége is.

(4) *Értelmezési opcionáltság*: ekkor a másik norma ugyancsak értelmezési támpontként szerepelhet egy alkotmányi norma értelmezésénél, azonban annak használata opcionális, nem kötelező az alkotmányi normát alkalmazó szerv számára, hanem a saját döntése alapján választja ki az értelmezés támpontját (*opcionális értelmezési támpont*). Ebben az esetben az értelmezésre irányuló teljes körű érvelésnek tartalmaznia kell azt is, hogy a jogalkalmazó milyen indok alapján használja a másik normát értelmezési támpontként az értelmezett norma tartalmának azonosításakor. Például, amennyiben az Alkotmánybíróság az előzetes letartóztatás feltételeit vizsgálva támaszkodik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(65)11 és R(80)11 sz. (nem kötelező) ajánlásaira, aligha mellőzheti azon érveket, hogy milyen indokkal teszi ezt.<sup>11</sup>

A különböző normahatások szétválasztása bizonyos eligazítást ad abban a kérdésben, hogy mikor lehet alkotmány felettinek tekinteni egy normát. Érvénytelenítő és érvényesülési elsőbbséggel rendelkező alkotmányon kívüli norma bizvást tekinthető alkotmány felettinek, míg az opcionális értelmezési támpontként szóba jövő norma egyértelműen nem. A fogalmi tisztázás bizonytalan pontja az értelmezési elsőbbségű alkotmányon kívüli normák alkotmány feletti jellege. Lehet-e alkotmány feletti pusztán azért, mert tartalmát kötelező felhasználni a releváns alkotmányi normák értelmezése során? A bizonytalanságot az okozza, hogy itt az értelmezési elsőbbség nem az alkotmányi normával szemben áll fenn, hanem az elsőbbséget az értelmezendő alkotmányi norma értelmezési alternatívái közül annak kell megadni, mely megfelel az értelmezési elsőbbséggel rendelkező norma tartalmának. Közbenső álláspontként az adódik, hogy az *értelmezési elsőbbség nem jelenti feltétlenül egy*

*norma magasabbrendűségét, de egy magasabb rendű norma mindig rendelkezik értelmezési elsőbbséggel.*

### 3. Mitől marad alkotmányon kívüli (és alkotmány feletti) egy alkotmányértelmezéshez használt normatartalom?

A 61/2011. AB határozatban a testület érvelése – legalábbis közvetve és árnyaltan – alkotmányon belüli és alkotmányon kívüli mércékre utal, amikor az alkotmány módosítások felülvizsgálatának lehetséges alapjait kutatja. Itt elsősorban az utóbbiakra kellene koncentrálni, mert az alkotmány feletti normák egyben alkotmányon kívüliek is. Azonban az elhatárolás legtöbbször kétséges vállalkozás lehet, több okból is.

Az alkotmányon kívüli és az alkotmányi normák tartalma a leggyakrabban összeolvad, azok kölcsönhatásban lévő értelmezése során. Az értelmezett alkotmányi norma tartalmánál már aligha lehet megállapítani, hogy mi benne eredendően az alkotmányon belüli és alkotmányon kívüli. Így például a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezett alkotmányos norma tartalmában mi lehet az alkotmányon kívüli, tekintettel arra, hogy azt az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára tekintettel alakította ki?<sup>12</sup> Az értelmezési folyamatban minden „alkotmányon belülivé” válik, vagy azzá tehető. Így az elhatárolás csak normakonfliktusnál kap értelmet, amikor a normatartalmak értelmezés útján nem olvadnak vagy olvaszthatók egybe.

Kétséges lehet az elhatárolás az alkotmányi normákból levezetett tételek esetében is. Már az is vitatható, hogy egy tétel egy alkotmányi norma természetes tartalmát képezi, vagy csak alkotmányon kívüli segédtelemek és egyéb tényezők segítségével vezethető le, állapítható meg. A testület a határozatban *alkotmány feletti (és így alkotmányon kívüli) mércének tekintette a „láthatatlan alkotmányt” valamint az alkotmány „lényeges magvát”* (V.2.2. pont), jóllehet mindkettő értelmezhető a hatályos alkotmányból levezetett vagy kiszűrt alkotmányos alapértékekből felépülő értékrend megfogalmazásaként. Így Kiss L. különvéleményében *az alkotmány „lényeges magvát” világosan alkotmányon belüli normacsoporthoz tekinti* (Kiss, II.1. és II.2. pont). Mivel bizonytalan, mikor levezetett egy tétel, és az is, hogy e levezetett tétel tartalmában mennyi a levezetést determináló alkotmányon kívüli elem, így mérlegeléstől függ, hogy egy levezetett tételt alkotmányon belülinek tekintünk, vagy leválasztjuk az alkotmányos tartalmaktól.

Az előbbiekből következik, hogy az alkotmányon kívüli norma segítségével nyújtott alkotmányértelmezés elnyelheti az így felhasznált normatartalom alkotmányon kívüli jellegét, és ezzel annak esetleges alkotmányfelettsége is feloldódhat az értelmezés nyomán. Az alkotmányon kívüli normától való függés könnyen elrejtethető az érvelésben is, például úgy, hogy

az érvelés nem azt állítja, miszerint egy alkotmányon kívüli norma tartalma „beépült” az értelmezés folytán az alkotmányos normatartalomba, hanem azt, hogy az adott értelmezett alkotmányos normatartalom „egybeesik” vagy „összhangban van” az alkotmányon kívüli norma tartalmával.

Amennyiben egy alkotmány feletti norma és egy alkotmányi norma konfliktusát mégsem lehet ésszerű értelmezéssel feloldani, ez a konfliktus és a felhasznált alkotmányon kívüli (és alkotmány feletti) normatartalom más úton is alkotmányon belülivé konvertálható. *Alkotmányos ellenpontok kiépítésével a konfliktusban álló alkotmányi norma semlegesíthető oly módon, hogy az alkotmány feletti norma tartalma egy másik alkotmányi normán keresztül érvényesül, és ezzel a konfliktus alkotmányon belüli konfliktussá, azaz két alkotmányi norma konfliktusává válik.*<sup>13</sup> Ezek a technikák működésképtelenek lehetnek, ha az alkotmány feletti norma konkrét tartalmát nem lehet ésszerűen becsatornázni az alkotmányi szabályok tartalmi keretei közé (sem értelmezéssel, sem alkotmányos ellenpontok kiépítésével).

*Az alkotmányon belüli és az alkotmányon kívüli (alkotmány feletti) jelleg közötti határ relativitására tekintettel, a következőkben elsősorban a magasabb rendű normák kifejezést használom.* Ez a terminus az előbbi kérdés megválaszolásától függően három normacsoporthoz is utalhat (amennyiben azonosíthatóak ilyenek): (i) az alkotmányon belüli magasabb rendű normákra (hierarchiát feltételezve az alkotmányi normák között); (ii) a belső jogi alkotmány feletti normákra (*Favoreu* csoportosítását követve: *supraconstitutionnalité interne*); (iii) a nemzetközi eredetű alkotmány feletti normákra (*supraconstitutionnalité externe*).<sup>14</sup>

#### 4. Mércekeresés a 61/2011. AB határozatban

##### 4.1. Egy nehezen feloldható dilemma

A testület a felülvizsgálat alapjául szolgáló mérce keresésével egy csapdahelyzetbe kormányozta magát, melynek lényege a következő volt. Az alkotmány módosítások felülvizsgálatára és megsemmisítésére *prima facie* eleve hiányzott a kifejezett hatáskör, a testület saját következetes gyakorlata alapján is.<sup>15</sup> Így első pillantásra nehezen érthető, miért kell mércét keresni, ha nincs hatáskör annak alkalmazására?<sup>16</sup> Amennyiben találhatók olyan magasabb rendű normák (mércek), amelyekkel egyes alkotmányi normák ellentéte felmerülhet, akkor a hatáskör hiánya nyitva hagyja az alkotmányellenesség gyanúját, hiszen azt nem tudja a testület megállapítani és orvosolni. Tehát az esetleges mércek meghatározásával egy lyuk manifesztálna az alkotmányos (jog)védelem, mert a magasabb rendű mércek azonosításával a határozat maga tenné láthatóvá az esetleges, de a testület által feloldhatatlan alkotmányellenesség lehetőségét.

Egy ilyen megfontolás – legalábbis kiindulópontként – elzárja a testületet a hierarchikusan tagolt alkotmányi

normarendszer, illetve az alkotmány feletti normák víziójától is. Hierarchikus normaviszonyokat feltételezve, adott lehet a felülvizsgálat alapjául szolgáló mérce is, hiszen a magasabb rendű normák a felülvizsgálat természetes mércéjeként elvileg meghatározhatják az alacsonyabb rendű alkotmányi normák érvényesülését, vagy akár érvényességét. Egy olyan általános következtetés, hogy nincs mérce az alkotmányi normák felülvizsgálatához, *kiindulópontként implikálja*, hogy nincsenek alkotmány feletti normák, és azt, hogy a felülvizsgálandó normák azonos szinten vannak a többi alkotmányi normával.

Az alkotmányi normák közötti hierarchikus viszony kizárásának legfőbb elméleti következménye az, hogy az alkotmány módosításoknak nincsenek tartalmi korlátai, az alkotmányozó szabadon alakíthatja azok tartalmát. Ehhez a markáns pozitívista megoldáshoz leginkább *Stumpf I.* áll legközelebb párhuzamos indoklásában (*Paczolay P.* csatlakozásával). A kisebbségi vélemény föléemeli az alkotmányozó hatalmat a hatalommegosztás rendszerének, tagadja az alkotmányi normák közötti hierarchiát, és egyben az alkotmány feletti normák létét is. Ugyancsak tagadja azon tételek alkalmazhatóságát, melyek hierarchikussá tehetik az alkotmányos normarendszert, így például az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó *pacta sunt servanda* elv magasabbrendűségét (*Stumpf–Paczolay*, 3. pont). Az Alkotmánybíróóság feladatának látja, hogy az alkotmány módosítással járó esetleges normakonfliktusokat feloldja és az új szabályokat integrálja a rendszerbe (integratív jogértelmezés – *Stumpf–Paczolay*, 2.2. pont).

Úgy vélem, a kisebbségi vélemény a pozitívista logikához képest túlértékeli ebben a rendszerben a normakonfliktusok lehetőségét, és ebből következően az Alkotmánybíróóság integratív értelmezési feladatát. *Egy vertikálisan tagolatlan (hierarchia nélküli) alkotmányos normarendszerben az alkotmány módosítások csak látszólag kerülhetnének konfliktusba más alkotmányi szabályokkal.* Az alkotmány módosítással az új normák a régi normákkal azonos szinten lépnek be a rendszerbe, és tartalmi korlát híján nem konfliktusban álló normaként, hanem *kivételként vagy új értelmezésként jelenének meg* egyes, korábban megállapított alkotmányi szabályokkal, normatartalmakkal való viszonyukban. Egy egyszerű és abszurd példát véve: amennyiben egy alkotmány módosítás engedné a rabszolgaságot, ez a pozitívista logika alapján nem állna ellentétben az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai biztosításának kötelezettségével [Alkotmány 8. § (1) bekezdés], hanem vagy egyedi kivételt jelentene alóla vagy ezen jogok körének új értelmezése lenne, módosítván annak korábban értelmezett tartalmát.<sup>17</sup> *Ellentétet akkor lehetne megállapítani, ha a főszabályt (illetve annak már értelmezett normatartalmát) valamilyen alapon magasabb rendűnek tekintenénk a korlátozó vagy új értelmező szabályhoz képest*, hiszen csak ekkor kontrollálható az új szabály tartalma, illetve annak megengedhetősége.

Így egy vertikálisan tagolatlan alkotmányos normarendszerben, amikor egy szabály tartalma az alkotmányozó hatalom által szabadon alakítható, az alkotmány egységes értelmezése bármilyen új szabállyal nehézség nélkül biztosítható.<sup>18</sup> (Nagyobb kihívás lehet az alkotmányi normák rendszerszerűségének, az alkotmányos értékrend relatív egységességének, az alkotmányos identitásnak a biztosítása – talán erre utal a fenti kisebbségi vélemény az integratív jogértelmezéssel –, azonban e tényezők a tiszta pozitívista logika alapján legfeljebb másodlagos szerepet kapnak, mivel megkerülhetetlenül hierarchikus szemléletet implicálnak.)

*A következetes pozitívista alapállás szerint valamilyen normakonfliktus (vagy belső alkotmányi koherenciahiány) feltételezése – a tiszta logikai ellentétet kivéve – egyben feltételezi valamilyen hierarchiáját is a kérdéses normáknak, még akkor is, ha a megfogalmazások azonos szintű normák közötti feszültséget, konfliktust sugallnak (vö. Holló A. párhuzamos indokolása, 1. pont).*

Úgy tűnik, hogy a testület többsége nem fogadta el a markánsan pozitívista megközelítést, de a dilemma nyilvánvaló: *miképpen lehet úgy hivatkozni a mérce hiányára, hogy közben az összes alkotmányi normát ne azonos szinten kezeljék?* E dilemma árnyékában a testület visszafogott volt abban, hogy egy egységes, világos tételeket tartalmazó érvelést tegyen le az asztalra. A megoldás, amit a többség talált, valahogy úgy összegezhető, hogy *az alkotmányos normarendszer ugyan hierarchikus, azonban a felülvizsgálat és az eshetőleges megsemmisítés alapjául szolgáló mérce vagy nem azonosított, vagy ha azonosított is, nem használható.* A többségi érvelés azonban erősen értelmezésre szorul.

#### 4.2. A többségi érvelés értelmezése

(1) Az elsődleges értelmezési keretben a többségi érvelés legfőbb következtetése abban állna, hogy a testület *in abstracto* elismeri az alkotmányi normák közötti hierarchiát, illetve az alkotmány feletti normák létét, azonban ezen magasabb rendű normák azonosítását az alkotmányozó hatalomra hagyja. Létezhet mérce a felülvizsgálathoz, de ez egyelőre nem azonosított az alkotmányozó által, ami a felülvizsgálat akadálya. Mindennek alapvetően ellentmond az, hogy a határozatban a testület több helyen saját maga is azonosít magasabb rendű normákat, mércéket.<sup>19</sup> Ezek a következők: (i) *az alkotmány megváltoztathatatlan részei*, melyeknek forrása a nemzetközi *ius cogens* és egyes nemzetközi szerződések (V.2.2. pont 5. bekezdés); (ii) *az alkotmányos alapjogvédelem szintje* nem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján biztosított szintje a nemzetközi alapjogvédelemnek (V.2.2. pont 6. bekezdés); (iii) *az alkotmányos jogvédelem már elért szintje és garanciális rendszere*, mely nem csökkenthető, csak egészen kivételes esetben (V.3. pont, V.4. pont 9. bekezdés); (iv) *a hatalmi ágak egyensúlya*, a demokratikus jogállamiság részeként: pl.

megsemmisített törvényszöveg alkotmányba történő beemelése esetén (V.4. pont 4. és 7. bekezdés); (v) *az alkotmányos jogállam és az alkotmányos demokrácia* (V.4. pont 9. bekezdés).

Ezek, a határozat által megállapított normák tartalmilag belső alkotmányi (egyes esetekben alkotmány feletti) korlátot jelenthetnek az alkotmánymódosításokkal szemben. A mércék azonosítását tehát az Alkotmánybíróság maga is elvégzi. Ezzel viszont a mérce általános hiányára vonatkozó elsődleges értelmezés élet veszt.

(2) A másodlagos értelmezési keretben a többségi érvelés legfőbb következtetése úgy formulázható újra, hogy a testület elismeri az alkotmányi normák közötti hierarchiát, illetve az alkotmány feletti normák létét, és az alkotmányértelmezés során saját maga is azonosít magasabb rendű normákat. Azonban *az alkotmánymódosítások felülvizsgálatához csak az alkotmányozó hatalom által meghatározott vagy azonosított, alkotmányon belüli mérce használható*, és ennek hiánya akadálya a felülvizsgálatnak és az eshetőleges megsemmisítésnek.<sup>20</sup> Ezt az értelmezést alátámasztja az Alkotmánybíróság által két helyen is megfogalmazott általános tétel, ahol a fenti két megszorítással találkozunk: a mércéket az alkotmányozó hatalomnak kell azonosítania és alkotmányon belülinek kell lennie (V.2.1. pont és V.2.2. pont 10. bekezdés). Ugyancsak alátámasztja ezt az értelmezést, hogy – amint látható volt – a testület maga is azonosít mércéket.

A többség viszont adós marad annak magyarázatával, hogy az általa azonosított (vagy az alkotmányozó által azonosított, de alkotmányon kívüli) magasabb rendű normák az eshetőleges felülvizsgálati hatáskör esetén miért ne lehetnének más alkotmányi normák felülvizsgálatának mércéi? Hiszen a testület maga azonosítja őket, elismeri magasabbrendűségüket (az egyiknek a megváltoztathatatlanágát is), tehát elsőbbséggel rendelkezhetnek más alkotmányi normák felett, és alkalmasak lehetnek azok kontrollálására. Ez alapján úgy tűnik, mégsem az azonosított mércék hiánya a felülvizsgálat akadálya, hanem egyszerűen a kifejezett hatáskör hiánya. A kérdésre adott kifejezett válasz hiányában csak feltételezésekkel lehet élni a többségi érvelés értelmezésénél.

Egyfajta magyarázat lehet az, hogy *az alkotmányozó hatalom által azonosított, alkotmányon belüli mércék*, mint magasabb rendű normák, *érvénytelenítő elsőbbséggel* rendelkeznek a velük konfliktusban álló más alkotmányi normákkal szemben, tehát a normakonfliktus elvileg felülvizsgálathoz és megsemmisítéshez vezethet. Ezzel szemben, csak *az Alkotmánybíróság által, és nem az alkotmányozó hatalom által azonosított, valamint az alkotmányon kívüli magasabb rendű mércék*, ezen sajátosságuk miatt, *csak érvényesítési elsőbbséggel vagy értelmezési elsőbbséggel* bírnak, így a hozzájuk kapcsolódó normakonfliktus nem lesz alkotmányellenes, és nem vezethet a velük konfliktusban álló normát hordozó alkotmányi rendelkezés megsemmisítéséhez (1. a sokszor idézett 23/1990. AB határozatot a halál-

büntetés kérdésében). Az ilyen elsőbbség alapján e magasabb rendű normák csak érvényesülésükben előzik meg a velük konfliktusban álló alkotmányi normákat (érvényesülési elsőbbség) vagy konfliktus hiányában kötelező figyelembe venni őket az alkotmányi normák tartalmának megállapításánál (értelmezési elsőbbség). Ez választ adhat arra a felvetésre, hogy a többség miért nem vizsgálta felül a támadott alkotmányi normákat, ha egyébként kifejezetten azonosított mércéket. Ezen értelmezés alapján alkotmány feletti normák is léteznek a magyar jogrendszerben, de a velük való konfliktus nem szükségszerűen vezet egy alkotmányi rendelkezés felülvizsgálatához és megsemmisítéséhez.

Bár ez az értelmezés talán a legnagyobb koherenciát nyújtja a többségi vélemény vonatkozó részének, mégis van legalább három gyenge pontja. Egyrészt, az előzőekben látható volt, milyen bizonytalan az alkotmányon belüli és kívüli normák körének elválasztása akkor, ha valamely alkotmányon kívüli normára alkotmányi norma utal, vagy az előbbi értelmezési támpontként használjuk egy alkotmányi norma tartalmának megállapításához. Ezt látványosan alátámasztja, hogy a határozat a nemzetközi *ius cogens* és Magyarország irányában nemzetközi kötelezettségeket előíró nemzetközi szerződések alapján (melyek alkotmányon kívüli normák), külön normacsoportot azonosít, mint *az alkotmány megváltoztathatatlan részét*, ami viszont csak alkotmányon belülinek tekinthető (és ami felveti, hogy így van az alkotmánynak külön „nemzetközi jogi fejezete” is, l. Stumpf–Paczolay 3. pont).

Másrészt, ugyanilyen bizonytalan az elhatárolás abban a tekintetben, hogy mit határozott meg vagy azonosított az alkotmányozó az alkotmányszövegben, és mit nem, egy bizonyos mérce vonatkozásában. Az alkotmányszövegből ugyanis közvetlenül következhet valamilyen magasabb rendű norma léte. Így az Alkotmány 7. § (1) bekezdésből [illetve az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéséből] közvetlenül logikailag és dogmatikailag adott, bár kifejezetten meg nem fogalmazott mérce (*pacta sunt servanda*) miért ne lehetne *az alkotmányozó hatalom által meghatározott mérce?*

Harmadrészt, a határozat utal olyan mércére, mely egyértelműen megjelenik az Alkotmány szövegében, tehát alkotmányon belüli és az alkotmányozó hatalom határozta meg: *ez az alkotmányos jogállam és az alkotmányos demokrácia követelménye* (V.4. pont 9. bekezdés). A határozat mégis arra utal, hogy nincs az alkotmányozó által kifejezetten azonosított mérce. E kifogásra olyan ellenérv hozható fel, hogy ez valóban az alkotmányozó hatalom által meghatározott, alkotmányon belüli norma, de *az alkotmányozó hatalom ezt nem mérceként (magasabb rendű normaként) határozta meg a többi normához viszonyítva*, ilyen jelleget csak az Alkotmánybíróság értelmezése biztosított neki, ezért nem lehet érvénytelenítő elsőbbséget tulajdonítani neki.

(3) Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontjának értelmezését érdemes módosítani, és egy

harmadlagos értelmezési keretben az úgy foglалható össze, hogy *egy alkotmányi norma eshetőleges felülvizsgálatának mércéjeként, érvénytelenítő elsőbbséggel csak azok az alkotmányon belüli normák rendelkeznek, melyeket az alkotmányozó hatalom kifejezett módon, és egyben magasabb rendűként határoz meg* (az V.2.1. pontra és a V.2.2. pont 10. bekezdésre alapítva). Mindezt alátámaszthatja az a további megfontolás, hogy az alkotmányértelmezés során a jogalkalmazó szükségszerűen tagolja az alkotmányos normarendszert logikailag (pl. egy jog és annak korlátozása) vagy tartalmilag (pl. emberi méltóság mint anyajog és más alapjogok),<sup>21</sup> mely egyben hierarchizálást is jelent. Azonban az alkotmányértelmezés jellegzetességeiből adódó vertikális tagolás során azonosított magasabb rendű normákból nem feltétlenül következik azok érvénytelenítő elsőbbsége.

### 4.3 Hogy válhat hierarchikussá az alkotmányos normarendszer?

Amennyiben a fenti értelmezés tartható, e kérdésre a többség válasza az, hogy az alkotmányozó hatalom kifejezett alkotmányi rendelkezése, vagy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése útján, de a két útnak más-más jogkövetkezménye, és az azonosított mércéknek más-más joghatása lehet. Az alkotmányi normák felülvizsgálatát lehetővé tevő három különvélemény (Bragyova A., Kiss L., Lévay M.) ezt másként látja.

E különvélemények a felülvizsgálat mércéjét (egyben a magasabb rendű normák körét) a következőképpen határozzák meg: (i) az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján *az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai*, valamint a *többpártrendszer – jogállam – parlamentáris demokrácia – szociális piacgazdaság*, mint négy alapérték (Bragyova, 4. pont 1. bekezdés, és 5. pont); (ii) *az Alkotmány „lényeges magja”*, ezen belül különösen a jogállam, az emberi jogok és a választójog elért garanciarendszere, védelmi szintje (Kiss, II.1. pont, II.2. pont 1. és 2. bekezdés, hasonlóan – de részben más tartalmat tulajdonítva neki – Lévay, 2.1. és 2.3.4. pontok); (iii) *egyes nemzetközi jogi normák, a többségi vélemény által meghúzott körben*, de egy felülvizsgálat alapjaként (Kiss, IV.1. pont; nem egyértelműen Bragyova, 4. pont 1. bekezdés).

Lényeges különbség a többségi véleménytől, hogy *ezekben a különvéleményekben az Alkotmánybíróság által alkotmányértelmezés során azonosított magasabb rendű normák is rendelkezhetnek érvénytelenítő elsőbbséggel*, azaz érdemben alapját képezhetik egy alkotmányi rendelkezés felülvizsgálatának (és eshetőleges megsemmisítésének).<sup>22</sup>

Mindez továbbvisz ahhoz a kérdéshez, hogy miképpen azonosítható egy magasabb rendű norma, normacsoport az alkotmányszövegben, mely a többségi vélemény kritériumait is kiállja. Másképpen megfogalmazva, *vannak-e olyan nyomai az alkotmányszövegben a ma-*

gasabb rendű normák létének, ahol az alkotmányozó kifejezetten, és egyben magasabb rendűként ismer el normákat, normacsoportokat. (Itt külön nem tudok foglalkozni azokkal az érvekkel, melyek az egyes normák implicit, az alkotmányozó által kifejezetten ki nem nyilvánított magasabbrendűségét kívánják megalapozni pl. alkotmányos értékek, az alkotmányos identitás, az alkotmányos rendszer logikájának stb. felhívásával – l. különösen *Bragyova A., Kiss L. és Lévay M. különvéleményének egyes részeit*).<sup>23</sup>

A határozat alapján az Alkotmány két rendelkezésénél vetődik fel konkrétan, hogy az alkotmányozó az alkotmányszövegben kifejezetten, és magasabb rendűként elismerhetett normákat: az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainál, és a nemzetközi jogi normák bizonyos csoportjainál.

### 5. Az alkotmányozó által kifejezett magasabbrendűség: az Alkotmány 8. § (1) bekezdése?

Egy tekintetben *Bragyova A.* különvéleményében alkalmazkodik a többség kritériumaihoz: láthatóan azon az állásponton van, hogy az alkotmányozó az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének első részében *kifejezetten, és magasabb rendű normákként* azonosítja az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait azáltal, hogy ezeket az alkotmányszövegben „elismeri”.<sup>24</sup> Persze nyitott kérdés marad egyrészt, hogy az elismeréssel a hivatkozott jogok alkotmányon belüli normákká válnak-e a többségi kritériumnak megfelelően, másrészt az is, hogy az „elismerés” szükségszerűen a magasabbrendűséget implikálja-e, harmadrészt az is, hogy e normák alkotmányozó által esetlegesen elismert magasabbrendűségéből levezethető-e bármilyen hatáskör más alkotmányi norma felülvizsgálatához.<sup>25</sup>

Alapkérdés tehát, hogy az alkotmányozó az alkotmányszövegben keresztül milyen nyelvi-logikai formában utalhat kifejezetten egy norma magasabbrendűségére? A határozat ilyen példaként – a német szövetségi alkotmányértelmezés alapján – kifejezetten magasabb rendű normának tekinti, amelynek a *megváltoztathatatlan-ságára* utal az alkotmányszöveg (III.1. és V.2.1. pont).<sup>26</sup> Feltehetően ezen logika alapján azonosítja saját maga a nemzetközi jog bizonyos (egyoldalúan) *megváltoztathatatlan normáit mint magasabb rendű normákat* (V.2.2. pont). Mivel ezt az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez köti, ebből következően a nemzetközi joggal való *összhang követelménye*, illetve a nemzetközi jog általános szabályainak *elfogadása* magasabbrendűséget implikál, ha az *elfogadás, illetve az összhang megteremtésének kötelezettsége megváltoztathatatlan* (Kovács P. szerint „felmondhatatlan”; Kovács–Bihari, 3. bekezdés) *normára irányul*. A megváltoztathatatlan-ság szemantikájára épít *Kiss L.* is, amikor az alkotmányozó által ki nem fejezett magasabb rendű mércék léte mellett érvel, vö. „implicit örökkévalósági klauzulák” (Kiss, II.2. és II.4. pontok).

Ha elfogadjuk, hogy az alkotmányozó nemcsak a „megváltoztathatatlan” vagy azonos értelmű kifejezéssel utalhat kifejezetten egy magasabb rendű normára alkotmányos összefüggésekben, akkor általánosabban érdemes a magasabbrendűség szemantikai jegyeit meghatározni. *A határozatban fellelhető két konkrét példa alapján megállapítható, hogy a magasabbrendűség szemantikája egyrészt valamilyen normához való kötelező alkalmazkodásra utal („megváltoztathatatlan-ság”, „elfogadás”, „összhang megteremtése”), másrészt e norma módosítása vagy kiiktatása az alkotmányozó számára egyoldalúan nem elérhető.* (Egy alkotmányi megváltoztathatatlan-sági klauzulában ez a két szempont egyesülhet). E két, kiszűrt szemantikai jegy alapján védhető lenne az a következtetés, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdésben hivatkozott alapvető jogoknak nem pusztán az elismerése, hanem *sérthetetlenként és elidegeníthetetlenként való elismerése* valóban magasabbrendűséget implikál a többi alkotmányi normához való viszonyában, melyet az alkotmányozó az alkotmányszövegben ki is fejezett.<sup>27</sup>

A többség ilyen következtetést nem von le, noha az általa magasabb rendűként értelmezett példákából kiszűrt két alapvető szemantikai jegyet viseli a 8. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezés: *a kötelező alkalmazkodás a normához és a norma egyoldalú megváltoztatásának el nem érhetősége.* (Ezek a következtetések akkor alkalmazhatóak az Alaptörvényre, ha az I. cikk (1) bekezdésében foglalt általános klauzulában („AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani”) a „*tiszteletben tartás*” mint kötelező alkalmazkodás kötelezettjének tekinthető a magyar állam is, különös tekintettel a bekezdés második mondatára.)

Amennyiben ez a következtetés tartható a fenti alkotmányi norma vonatkozásában, akkor is létezik három, erősen pozitivistá ihletésű ellenérv azzal szemben, hogy egy ilyen magasabb rendű norma a felülvizsgálat érdemi alapjául szolgálhatna az azt esetőlegesen sértő alkotmánymódosítás vonatkozásában. Mindhárom érv a normakonfliktus kiküszöbölésén alapszik. Az előbb felhozott, abszurd példánál maradva, a rabszolgaságot engedő feltételezett alkotmánymódosítást lehet úgy értelmezni, hogy (i) az alkotmányozó részben visszavonta az Alkotmány 8. § (1) bekezdésben foglalt elismerést; vagy (ii) az bizonyíthatja, hogy az alkotmányozó a magasabb rendű normának nem kívánt a megsemmisítés alapjául szolgáló érvénytelenítő elsőbbséget biztosítani, csak az alkotmányértelmezésben kívánta azt érvényesülési elsőbbséggel felruházni; vagy (iii) az alkotmánymódosítás felfogható a magasabb rendű norma már értelmezett tartalmát kötelezően alakító értelmezésének.

E három ellenvetés alapjait itt nincs módomban részletezni, de látni kell, hogy mindezen ellenvetések önmagukban nem túl erősek. Azonban az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság közötti hatalommeg-

osztás felfogásától függően erőre kaphatnak. Márpedig a fenti három ellenvetés mögött az a megválaszolandó dilemma áll, hogy az alkotmányozó eredeti vagy korábbi megnyilvánulásait képviselheti-e az Alkotmánybíróság (és ha igen, milyen módon) az alkotmányozó későbbi megnyilvánulásaival szemben, illetve az esetlegesen magasabb rendűként azonosított normák Alkotmánybíróság által korábban meghatározott normatartalmát milyen feltételekkel változtathatja meg maga az alkotmányozó.<sup>28</sup>

## 6. Az alkotmányozó által kifejezett magasabbrendűség: a nemzetközi jog?

A normák magasabbrendűségének levezetett szemantikai jegyei tükrében értékelhetők a nemzetközi jogra vonatkozó megállapítások is, melyek mindazonáltal nem egyértelműek. Kétségtelenül több dogmatikai nehézség merül fel ebben az összefüggésben, melyekre röviden utalok az alábbiakban.

(1) Ilyen nehézség az, hogy milyen szerep és alkotmányos rang tulajdonítható a *pacta sunt servanda* elvnek. A dilemma a következő. Az elv kétségtelenül közvetlenül kapcsolódik az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez [illetve az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéséhez], annak alapvető indokát képezi: Magyarország betartja vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeit, az azzal összhangban lévő belső jogalkotás és jogalkalmazás útján. Amennyiben a 7. § (1) bekezdésében foglalt „belső jog” fogalma kiterjed az alkotmányi normákra, és a 7. § (1) bekezdésében foglalt szabály érvényesül is azokkal szemben, akkor elvileg az *összes vállalt nemzetközi jogi kötelezettség* (így az összes nemzetközi szerződés, melynek Magyarország részese) valamilyen magasabbrendűséggel fog bírni az alkotmányos normarendszerben, vagy ahhoz viszonyítva. A határozat láthatóan nem fűzött ilyen következményt a *pacta sunt servanda* elvhez. Ha nem, akkor viszont kérdés, hogy az elv milyen alapon korlátozható vagy korlátozandó, és érvényesülésének szintjei miképpen differenciálhatóak. A határozat erre nézve kifejezetten nem ad iránymutatást, viszont Kovács P. párhuzamos indokolásában igen. Eszerint *a kiemelkedően fontos, politikai vagy jogi okokból felmondhatatlan nemzetközi kötelezettségek* esetében a *pacta sunt servanda* szabálynak érvényesülnie kell más alkotmányi normákkal szemben (Kovács–Bihari, 3. bekezdés). Ugyanakkor hasonló differenciálási törekvés a többségi véleményből is kiszűrhető.

A határozatból a nemzetközi jognak az alkotmányi keretekben való érvényesülése öt alapvető megállapításban összegezhető, melyek összeegyeztetése külön értelmezést igényel.<sup>29</sup>

(A) A *nemzetközi ius cogens* és a *nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségek* alapját képezik annak, hogy az Alkotmány egyes megváltoztathatatlan részei megváltoztathatatlan jellegűek (V.2.2. pont 5. bekezdés).

(B) A *nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekkel* összhangban kell lenni egy állam alkotmányos rendszerének (uo.).

(C) Az *állam összes nemzetközi jogi kötelezettségével* összhangban kell lennie a belső jognak (külön nincs szó az alkotmányi normákról – uo.).

(D) A *nemzetközi ius cogens normái, alapelvei és alapvető értékei* mércéi az alkotmány módosításnak és általában az alkotmánynak (V.2.2. pont 6. bekezdés).

(E) A *nemzetközi emberi jogokat védő egyezmények* – elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye – által előírt jogvédelem szintje köti az Alkotmánybíróságot az alkotmányos alapjogok értelmezésekor (uo.).

Az (A) megállapításnál nehéz behatárolni az „alapját képezi” fordulat pontos tartalmát: a megfogalmazásból nem következik, hogy maguk a megjelölt kötelezettségek válnának az alkotmány megváltoztathatatlan részévé, inkább az, hogy e kötelezettségek (meg nem határozott mértékben) beépültek az alkotmányos normatartalmakba, vagy az utóbbiakat azokra tekintettel alakították ki, és ezáltal az így kialakult alkotmányos normatartalmakat nem lehet megváltoztatni. Ez implicálja, hogy az alkotmányos alapjogok védelmi szintje annyiban a jogalkotó (alkotmányozó?) által sem változtatható meg (csökkenthető), amennyiben azt nemzetközi jogi kötelezettség írja elő. Ehhez illik az (E) megállapítás, melyben e szabályt a testület konkretizálja a saját alkotmányértelmezésére is, követve korábbi gyakorlatát.<sup>30</sup>

A probléma azonban az, hogy amennyiben az (E) megállapításra tekintettel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének és a *pacta sunt servanda* elvnek ilyen hatása van, ez milyen alapon terjed ki csak az alapjogokat védő egyezményekre, és mi akadályozza azt, hogy Magyarország összes nemzetközi szerződéséből fakadó kötelezettségének legyen ilyen hatása? Erre nem kapunk választ, hiszen a (C) megállapítás nem nevesíti az alkotmányi normákat (csak általában a belső jogot). A (B) és (D) megállapításokból viszont a *contrario* következik, hogy az alkotmányi normák esetében az összhangnak nem az összes vállalt nemzetközi kötelezettséggel kell fennállnia, hanem csak a nemzetközi *ius cogens* normáival, alapelveivel és alapvető értékeivel, valamint a nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekkel.

A *pacta sunt servanda* elv alkotmányi szintű hatásának kétségtelenül meglévő korlátozására vonatkozó részletesebb indoklás valószínűleg más, későbbi határozatra marad, bár egy érv önként adódik. A nemzetközi szerződési jogban védett emberi jogok az Alkotmány 7. § (1) bekezdése és a 8. § (1) bekezdése együttes alkalmazása alapján érvényesülnek magasabb rendű normáként az alkotmányos normarendszerben, és egyben az utóbbi alkotmányi norma tartalmát határozzák meg (az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai), így ennek tárgyi hatálya kizárja a többi szerződéses nemzetközi jogi normát. Ez az érv, mégha alapos is, viszont nem ad megfelelő választ a (B) megállapításra,

hiszen az nem csak emberi jogokat védő nemzetközi egyezményekre vonatkozhat.

(2) További probléma, hogy a határozat olyan kategóriákra osztja a nemzetközi jogi normákat, melyeket később nehéz lesz meghatározni és konkrétan azonosítani. Jelenleg a nemzetközi jogi normáknak a nemzetközi jogi normák három alaptípusát különbözteti meg: nemzetközi szerződéses normák, szokásjogi normák és *ius cogens* normák.<sup>31</sup> Ehhez képest nehéz értelmezni a (D) megállapításban a *ius cogens* normákhoz kapcsolódó alapelveket vagy értékeket, hiszen ezek egyes *ius cogens* normák alkalmazásához érvelési szinten kapcsolódhatnak ugyan, de önállóan aligha érvényesülhetnek.<sup>32</sup> Hasonlóan, a (B) megállapításban a „nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek” formailag és dogmatikailag semmiben nem különböznek a szerződésekbe foglalt bármely egyéb nemzetközi szerződéses normától, legfeljebb általánosabb tartalmuk van. Nehezen védhető, hogy egy nemzetközi szerződésben meghatározott vagy abból levezetett alapelvvel (ha nem szokásjogi norma és nem *ius cogens*) miért kell egy alkotmányi normának összhangban lennie, ugyanakkor ugyanazon szerződésben előforduló, ugyanolyan joghatással bíró, másik szerződéses normával már nem.

(3) A fentiek alapján, de az értelmezési problémákat némileg átlépve, úgy látom, hogy a többségi vélemény a nemzetközi jog érvényesülésének három szintjét különbözteti meg. (i) *Az első szint:* azon alkotmányos normatartalmak, melyek a nemzetközi *ius cogens* alapján fennálló, valamint a nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségeknek megfelelően kerültek kialakításra, ezen okból az alkotmány megváltoztathatatlan részeivé váltak. (ii) *A második szint:* az alkotmányi normáknak meg kell felelniük, összhangban kell lenniük a nemzetközi *ius cogens* normáival, alapelveivel és alapvető értékeivel, valamint a nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekkel. (iii) *A harmadik szint:* az állam összes nemzetközi jogi kötelezettségével összhangban kell lennie a belső jognak, azaz minden alkotmány alatti jogi normának.<sup>33</sup>

(4) Amennyiben a többségi vélemény magasabb rendű normákra utaló példáiból kiszűrt két alapvető szemantikai jegyet vesszük alapul, a fentihez hasonló, de részben más következtetésre juthatunk. Egy norma magasabbrendűségnek két szemantikai jegyét (kötelező alkotmányos alkalmazkodás hozzá, és az, hogy egyoldalú megváltoztatása vagy kiiktatása az alkotmányozó számára nem elérhető) lehet vonatkoztatni a Magyarországra nézve fennálló nemzetközi jogi kötelezettségekre is. A kötelező alkalmazkodás ugyan valamennyi ilyen kötelezettséget hordozó nemzetközi jogi normával fennáll, de a második feltétel már nem.

Kétségtelen, hogy a nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szokásjog mindkét feltételnek megfelel, tehát ezek a normák valóban magasabb rendű normáknak (ezen belül is alkotmány feletti normáknak) tekinthetők a magyar alkotmányos rendszerben. (Egy nemzetközi

szokásjogi norma elvileg kiiktatható, amennyiben Magyarország a világ összes országával ezzel ellenkező tartalmú szerződést köt, de ezzel a lehetőséggel itt nem kell számot vetnünk.)

A nemzetközi szerződéses normáknál már más a helyzet, ugyanis ezek mindegyike – legalábbis elvileg – felmondható különböző feltételek alapján.<sup>34</sup> Más kérdés, hogy a gyakorlatban néhány felmondása nem kerülhet szóba (erre utal Kovács P., mint politikai vagy jogi okokból felmondhatatlan szerződésekre, Kovács–Bihari, 3. bekezdés). Amennyiben a második szemantikai jegy-nél a jogi lehetőségekből indulunk ki, akkor a nemzetközi szerződéses jogot ki kell vennünk az alkotmányozó által kifejezetten magasabb rendűként kezelt normák köréből (mely érvénytelenítő elsőbbséggel járhatna), de az Alkotmánybíróság ezen normacsoport egy részét ténylegesen magasabb rendűként, eshetőlegesen alkotmány felettiként kezelheti és kezeli (érvényesülési vagy értelmezési elsőbbséggel).

Ennek alapján a nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szokásjogi normáknak, mint az alkotmányozó által kifejezetten és magasabb rendűként elismert normáknak lehet-e érvénytelenítő elsőbbsége más alkotmányi normákkal szemben? Ennek egy feltétele hiányzik az Alkotmánybíróság értelmezett feltételrendszere alapján: nem alkotmányon belüli mércéről van szó, és a testület csak alkotmányon belüli mércék alapján hajlandó eshetőlegesen felülvizsgálni más alkotmányi normát. Emiatt a nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szokásjog alkotmány feletti normák ugyan, de ilyenként sem rendelkeznek érvénytelenítő elsőbbséggel. [Ez a következtetés alkalmazható az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire is: a Q) cikk (2) bekezdésében az „összhang biztosítása”, míg a Q) cikk (3) bekezdésében bizonyos nemzetközi jogi normák alkotmányos szintű „elfogadása” a kötelező alkalmazkodást jelenti; az egyoldalú megváltoztathatatlanság kérdésében is alkalmazhatóak a fenti megállapítások.]

## 7. Fordulat az uniós jog jogforrási helyének megítélésében?

A határozat igen szűkszavúan nyilvánul meg az Európai Unió jogáról. Ez azért érdekes, mert innen látszik a leghatározottabb kihívás, hogy a tagállamok alkotmányai fölötti normarendszernek tekintsék. A határozat egyszerűen utal arra, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az uniós jogot (V.8. pont). Mivel a jelen esetben ez a jogszabály alkotmánymódosító jogszabály, tehát az így létrejövő alkotmányi normákat az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül uniós joggal való viszonyában.

Nehéz következtetni arra, hogy a hatáskör hiánya azért áll-e fenn, mert az uniós jog a magyar jogrendszerben betöltött alacsonyabb jogforrási helye miatt eleve nem szolgálhat mérceként egy alkotmányi norma felülvizs-



gálata során, vagy mércének ugyan alkalmas lenne, de felülvizsgálati hatáskör híján e mérce nem használható. Minden jel arra mutat, hogy az első eset áll fenn. Egyrészt, az Alkotmánybíróság felhívja korábbi határozatát, melyben hatásköre gyakorlása szempontjából az uniós jogot a belső jog részének tekinti. Amennyiben ebből indulunk ki, egyetlen uniós jogi norma sem lehet alkotmányon kívüli belső jogként magasabb rendű egyetlen alkotmányi normánál sem, tehát nem szolgálhat mércéül azok felülvizsgálatához. Másrészt, a testület a lehetséges mércék között meg sem említi az uniós jogot vagy annak egyes normáit. Ez nem lehetett pusztán a hatáskör egyébkénti hiánya miatt, hiszen hatáskörének hiányát megállapította a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata vonatkozásában is, a nemzetközi jog lehetséges mérce szerepével viszont komolyan számot vetett.

Amennyiben a fenti következtetés tartható, akkor *a testület az uniós normákat alkotmány alattiaknak tekinti, melyek nem rendelkezhetnek elsőbbséggel alkotmányi normák felett.* Ez egy védhető, bár az európai alkotmányos gyakorlatban szélső álláspontot jelent, melyet több tényező determinálhatott: a magyar dualista alkotmányos gyakorlat csapdái és az Alkotmánybíróság uniós jogot minősítő korábbi határozatai lényeges korlátokat képeznek; az Alkotmányban (és az Alaptörvényben) az uniós jog gyengébb pozícióban van, mint a nemzetközi jog (nincs kifejezett követelménye az összhangnak); a testület az ellentmondások és dogmatikai nehézségek elkerülése végett vélhetően minél szűkebbre akarja szorítani az alkotmány és az uniós jog érintkezési területét.

Az állásponttal azonban első pillantásra is három nehézség szembesíthető. (i) A testület a 72/2006. AB határozat felhívott részében nem nemzetközi jognak tekinti az Unió alapító szerződéseit. Ugyanakkor a Lisszabon-határozatban a Lisszaboni Szerződést a kihirdető törvény részeként vizsgálta, tehát valódi nemzetközi szerződésnek tekintette, és ez arra utalt, hogy az alapító szerződések vonatkozásában is feladta az uniós jogot a belső jog részeként kezelő doktrínát.<sup>35</sup> Most viszont visszatért a korábbi, a Lisszabon-határozattal szembenálló álláspontjához. (ii) A probléma differenciáltabb megközelítése híján, a testület láthatóan szembe kerül az Európai Unió Bíróságának álláspontjával az uniós jog elsőbbsége vonatkozásában, és jogi értelemben súlytalanként kezeli a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához fűzött 17. számú nyilatkozatot az uniós jog elsőbbségéről.<sup>36</sup> Ez feszültséget eredményezhet az uniós jogrendhez való illeszkedésben, mely feszültség könnyen manifesztálódhat a későbbiekben. (iii) A fenti álláspont ugyanakkor érdekes helyzetet eredményez az uniós kereteken megjelenő nemzetközi szerződéseknel. Az Unió által kötött nemzetközi szerződéseket a testület nemzetközi szerződéseknek tekinti, így azok eshetőlegesen akár elsőbbséggel is rendelkezhetnek alkotmányi normákkal szemben (EUIH-határozat),<sup>37</sup> az ezek alapját képező, az

Uniót alapító szerződések viszont alkotmány alattiak, mint a belső jog részei (72/2006. AB hat. és 61/2011. AB hat.)<sup>38</sup>

## 8. Összegzés: a magasabb rendű normák rendszere a határozat alapján

A határozat általam azonosított kritériumaiból és értelmezéséből kiindulva, az Alkotmányban vagy ahhoz viszonyítva, a magasabb rendű normáknak öt csoportja körvonalazódik (a többségi vélemény alapulvételével).<sup>39</sup>

(1) *Nemzetközi ius cogens és nemzetközi szokásjog:* az alkotmányozó által kifejezetten, és magasabb rendűként elismert alkotmány feletti normacsoport, mely alkotmányon kívüli, így nem rendelkezik érvénytelenítő elsőbbséggel (nem lehet egy alkotmányi norma felülvizsgálatának mércéje), legfeljebb érvényesülési és értelmezési elsőbbséggel.

(2) *Magyarországgal szemben kötelezettségeket támasztó nemzetközi szerződések alapelvei:* az alkotmányozó által kifejezetten és magasabb rendűként elismert alkotmány feletti normacsoport, mely alkotmányon kívüli, így nem rendelkezik érvénytelenítő elsőbbséggel. (Megjegyzendő, hogy ez a következtetés nem áll összhangban a magasabbrendűség előbbieken kiszűrt szemantikai jegyeivel, és ellentmondásokat hordoz. Így e normáknál a magasabbrendűség nem az alkotmányozó kifejezett nyilatkozatának, hanem inkább az Alkotmánybíróság következtetésének tekinthető, e normák ezért sem rendelkezhetnek érvénytelenítő elsőbbséggel).

(3) *Az alkotmányos jogállam és alkotmányos demokrácia (ezek részeként egy helyen kiemelve a hatalmi ágak egyensúlya):* az Alkotmánybíróság által kifejezetten elismert magasabb rendű normák, melyek magasabbrendűségére nincs kifejezett alkotmányozói elismerés, így nem rendelkeznek érvénytelenítő elsőbbséggel.

(4) *Az alkotmányos alapjogvédelem elért szintje és garanciái:* az Alkotmánybíróság által kifejezetten elismert magasabb rendű, sérthetetlen normatartalmakat jelöl, melyek magasabbrendűségére nincs kifejezett alkotmányozói elismerés, így nem rendelkeznek érvénytelenítő elsőbbséggel. (Megjegyzendő, ez nem áll teljesen összhangban azzal, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének első részében foglalt norma a többségi vélemény magasabb rendű normákra utaló példáiból kiszűrt két alapvető szemantikai jegyet viseli; így ebből arra lehet következtetni, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait az alkotmányozó *in abstracto* kifejezetten, és magasabb rendűként ismerte el, mely alapján e norma érvénytelenítő elsőbbséggel rendelkezne; de a határozat ilyen következtetést nem von le.)

(5) *Az Alkotmánynak vannak megváltoztathatatlan részei* (melyek megváltoztathatatlanágának alapját a nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségek képezik): az Alkotmány-

bíróság által kifejezetten elismert alkotmányon belüli, magasabb rendű normacsoport, mely tartalmilag nem azonosított, és amelynek mibenlétére és magasabbrendűségére nincs kifejezett alkotmányozói elismerés, így nem rendelkezik érvénytelenítő elsőbbséggel. (Megjegyzendő, hogy azonosíthatóságuk miatt e normák viszonya nem világos a megelőző négy normacsoporthoz).

### Jegyzetek

- 1 23/1990. (X. 31.) AB határozat (halálbüntetés) ABH 1990, 88, (Sólyom L. párh. vél.), hasonlóan l. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat (fegyveres erők irányítása és egyéb hatáskörök) ABH, 1991, 206, (Szabó A., Zlinszky J. párh. vél.)
- 2 Pl. a német vagy olasz alkotmánybíróságok gyakorlatában, l. erre Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2005. 91. o.
- 3 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.
- 4 L. pl. a (nemzetközi) szerződések jogáról szóló nemzetközi szerződés (Bécs, 1969., Magyarországon beiktatva: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet) 27. cikkét; hasonlóan l. „Az államok felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt” (az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának szerződéstervezete – 2001) 3. és 32. cikkeit, UN Doc. A/56/10 (2001), Supp. No. 10.; mindezt megalapozta a Wimbledon-gőzös ügye (Állandó Nemzetközi Bíróság), l. Affaire du vapeur „Wimbledon” (PCIJ) Arrêt du 17 août 1923., Série A no. 01., 30. o.
- 5 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) Magyar Közlöny, 2011. évi 80. szám (2011.07.13.) 23 030–23 071. o. A határozat rövid ismertetésére l. Naszladí Georgina: Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. *Közjogi Szemle* 2011. 3. sz. 65–66. o. A végjegyzetek szaporodását megelőzendő, a következőkben a határozat egyes helyeire a szövegben hivatkozom, a belső pontozás szerint.
- 6 Erre tekintettel két lényeges szűkítést teszek. Egyrészt nem általában vizsgálom a kérdést, hanem a határozat tükrében. Másrészt, ebből a perspektívából nem szükséges nemzetközi analógiákra és a bőséges nemzetközi szakirodalomra támaszkodni, mely amúgy is szétfeszítené a cikk kereteit.
- 7 Az Alkotmánybíróság a korábbi, a témában letett, hatáskör hiányát megállapító határozataiban sem keresett vagy vizsgált lehetséges mércéket, l. pl. 23/1994. (IV. 29.) AB határozat (aktív választójog feltétele) ABH 1994, 375; 1260/B/1997. AB határozat (választási szabályok) ABH 1998, 816, vagy 14/2003. (IV. 9.) AB végzés (uniós csatlakozás – alkotmánymódosítás) ABH 2003, 903. Ugyanakkor a mérce keresése kétségtelenül előrelépés a jogforrási hierarchia alapkérdéseinek tisztázásában, l. Chronowski Nóra: Európai alkotmányra szóló felhatalmazás. *Európai Tükör* 2005. 5. sz. 79. o.
- 8 Nem veszem számba azon eseteket, amikor egy norma tartalma nem egy másik normán keresztül, vagy egy másik norma ellenében érvényesül, hanem két vagy több normát együttesen (párhuzamosan) alkalmaznak egy eset jogi értékelése során. A jogrendszeren belüli normahatások *háromrétegű kettős rombusz-modellben* való leírására l. Blutman László: A jogrendszer nemzetköziesedése – alkotmányjogi szempontból. In: A köztársasági Alkotmány 20 éve (szerk. Kocsis Miklós–Zeller Judit). PAMA, Pécs 2009. 358–359. o.
- 9 6-64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1964] ECR 1141; 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125; 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] ECR 0629.
- 10 Pl. 53/1993. (X. 13.) AB határozat (büntetethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III.b. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II.5. pont vagy a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI.2. pont.
- 11 10/2007. (III. 17.) AB határozat (előzetes letartóztatás egyes feltételei), ABH 2007, 211, III.1.2. pont.
- 12 Pl. 18/2004. (V. 25.) AB határozat (véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátai) ABH 2004, 303, II.1.1. pont.
- 13 Az alkotmányos ellenpontok kiépítésére l. Blutman László–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (I.) *Európai Jog* 2007. 2. sz. 4. o.
- 14 Louis Favoreu: Souveraineté et supraconstitutionnalité. *Pouvoirs* 1993. no. 67. 71–78. o., valamint Kémal Gözler: Le pouvoir de révision constitutionnelle. Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d’Ascq 1997. 285–286. o. Nem vizsgálom külön, hogy a magasabb rendű normák, amennyiben vannak, mennyiben lehetnek jogi jellegűek, mert ez az elemzés nem vezet sehová a „jogi” és „nem jogi” közötti határok bizonytalansága miatt. Nyilvánvaló, hogy az érvénytelenítő vagy érvényesülési elsőbbség esetében jogi jellegűeknek kell lenniük, hiszen jogi normák konfliktusát feltételezi a két fogalom. Az értelmezési elsőbbségnél már más a helyzet, hiszen az értelmezésben nem jogi vagy nem kifejezetten jogi jellegű normák is szerepet játszhatnak (vö. pl. az Alaptörvény 28. cikkével).
- 15 A felülvizsgálat lehetőségét már megelőzően a szakirodalomban is sokan elutasították, pl. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest 2001. 44–46., 727. o.; Holló András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (szerk. Petrétei József). Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2000. 94–97. o.
- 16 A határozat végül kétféle értelmet ad a mércekeresésnek. Az egyik, hogy a mércek létéből felvetődhet a felülvizsgálati hatáskör levezetése (l. Bragyova A. és Kiss L. különvéleményeit). A másik, hogy a mérce azonosításával az alkotmányos normák közötti feszültségek láthatóvá válnak, ami az általános alkotmányvédelmi funkcióból levezetett szignalizáció alapját képezheti (l. a határozat V.6. pontját, valamint Holló A. párhuzamos indokolásának I. pontját és Lévy M. különvéleményének 4. pontját). A szignalizációra nézve l. pl. 33/2008. (III. 20.) AB határozat (jogsabályok utólagos helyesbítése) ABH 2008, 361, III.3.5. pont.
- 17 A dilemmával már Sólyom L. is szembesült, l. Sólyom: i. m. 45. o.
- 18 Egy kivétel van, amikor a régi és az új norma, azonos szinten és terjedelemben logikailag zárja ki egymást. Ha szemben az Alkotmány 74. §-ával vagy az Alaptörvény F) cikk (1) bekezdésben foglalt szabállyal, egy ezektől eltérő alkotmányi normát módosító szabály mégis arra utalna, hogy Magyarország fővárosa Szeged, valódi logikai ellentét állna fenn – mindez azonban csak elvi lehetőség.
- 19 Természetesen nem tartozik ide a határozat V.2.2. pontjában felsorolt normák vagy normatartalmak többsége; a felsorolással a testület elsősorban csak a szóba jövő mércékkel példálózik, és egyben arra mutat rá, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban nem jelölt ki ilyen mércéket.
- 20 Ez az értelmezés hasonló a francia Alkotmánytanács nevezetes, az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos 2003-as határozatához, l. Conseil constitutionnel, Décision no. 2003-469 DC du 26 mars 2003; Journal officiel du 29 mars 2003, 5570. o.
- 21 Először 8/1990. (IV. 23.) AB határozat (Munka Törvénykönyve) ABH 1990, 42. III. pont.
- 22 Lévy M. szerint kifejezett hatáskör hiánya miatt megsemmisítés nem lenne lehetséges, csak szignalizáció (Lévy, 4. pont).
- 23 Az alkotmányszövegben ki nem fejezett mércék problémájára nézve átfogó áttekintést ad pl. Gözler: i. m. 283. o.
- 24 Korábbi *extra judicium* megfogalmazott álláspontját követve, l. Bragyova András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az al-

- kormányban? In: Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára (szerk. Bragyova András). Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 82–85. o.
- 25 Az alkotmánybíró szerint igen, de ez utóbbi kérdés nem tartozik a tanulmány témájához.
- 26 A német gyakorlatra magyarul I. Herbert Küpper: Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja Magyarországon és Németországban. Jogtudományi Közlöny 2004. 9. sz. 265–274. o.
- 27 Egyetérték *Jakab András*sal aki szerint az elismerés önmagában nem jelent magasabbrendűséget, *Jakab András*: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2007. 124. o. Itt azonban sérthetetlenként és elidegeníthetetlenként való elismerésről van szó.
- 28 Az összefüggésekre nézve I. *Sólyom*: i. m. 725–734. o.
- 29 Értelmezésben a határozat V.2.2. pont 4. bekezdésében tett megállapítás inkább visszautalás az indítványra, míg az 5. és 6. bekezdés már a testület saját megállapításait tartalmazza.
- 30 Pl. az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának felfogása a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi, 18/2004. (V. 25.) AB határozat (véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátai) ABH 2004, 303, II.1.1. pont. Ez a kötelező erő nem egyes ítéletekre, hanem „felfogásként” a strasbourgi joggyakorlatra vonatkozik, pl. amikor az Alkotmánybíróság a „strasbourgi joggyakorlatban kikristályosodott elveket” veszi figyelembe, 36/1994. (VI.24.) AB határozat (véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátai) ABH 1994, 219, II.2. pont.
- 31 A „civilizált államok által elismert általános jogelvek” mint sajátlagos nemzetközi jogi jogforrás [I. Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 38. cikk I. c) pont – törvénybe iktatva: 1956. évi I. törvény] a szakirodalom nagyobb részének véleménye alapján nem nemzetközi jogi normák, hanem a belső jogokból átvett, a jogalkalmazást segítő szabályok, pl. *Kovács Péter*: Nemzetközi közjog (2. kiadás). Osiris, Budapest 2011. 154. o. vagy Ian *Brownlie*: Principles of Public International Law (6<sup>th</sup> edition). Oxford University Press, Oxford 2003. 16. o.
- 32 A határozat V.2.2. pont 6. bekezdésében felsorolt elveket (a büntetőjogban a visszaható hatály tilalma, a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* elve, illetve a jóhiszemű joggyakorlás elve és a fair eljárás elve) nem a nemzetközi *ius cogens* szabályai közé, hanem inkább a nemzetközi emberi jogi szerződések alapvető szabályai közé kellene sorolni.
- 33 Az első két szint értelmezés útján akár párhuzamba is állítható a *Kovács P.* által felhívott kiemelkedően fontos, felmondhatatlan nemzetközi jogi kötelezettségekkel, azonban az alkotmánybíró a többségtől eltérően e kötelezettségeknek láthatóan érvénytelenítő elsőbbséget tulajdonít (*Kovács–Bihari*, 3. bekezdés).
- 34 Egyes határesetekben a felmondási lehetősége vitatható. Azonban a felmondási lehetőségnél is nyitott kérdés marad, hogy miképpen értékeljük azt az időszakot, melyet egy-egy szerződésnél a felmondási idő jelent. Ez sokszor években mérhető, és ezen időszak alatt a szerződéses normák megváltoztatása egyoldalúan nem érhető el, tehát a magasabbrendűség feltételei átmenetileg érvényesülnek.
- 35 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) Magyar Közlöny 2010. 119. sz. 21 937–21 950. o.
- 36 *Hivatalos Lap C 306*, 2007.12.17., 256. o.
- 37 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, V.2.4. pont.
- 38 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, III.11. pont.
- 39 Két lényeges megjegyzést szükséges tenni. Külön kérdés, hogy az Alkotmánybíróság teljes joggyakorlatában azonosíthatóak-e az itt rögzítettektől eltérő magasabb rendű normák, vagy éppen ezen következtetéseknek ellentmondó megállapítások. Erre érthetően nem terjeszkedhet ki a jelen tanulmány. Másik kérdés, hogy az Alaptörvény rendszerében mennyiben lesznek tarthatók ezek a következtetések.