

## RICHARD ALBERT KONTRA AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOKKAL ÉS A JOGÁLLAMISÁGGAL FOGLALKOZÓ VELENCEI BIZOTTSÁG

### SZISZTEMATIKUS ÉS KRITIKUS ÖSSZEHASONLÍTÁS

Maxime St-Hilaire

#### I. BEVEZETÉS

Richard Albert nemrégiben megjelent első monográfiája, az *Alkotmánymódosítások: Making, Breaking, and Changing Constitutions (Alkotmányok alkotása, megszegése és megváltoztatása)* című<sup>1</sup> munkája nagyban hozzájárul a téma tanulmányozásához. Egyfajta *summa amendmenta-ként* mutatkozik be,<sup>2</sup> amelynek erudíciója térben és időben utazásra készíti az olvasóját. Nemcsak történeti és összehasonlító terjedelmével tűnik ki a többi közül, hanem azzal is, hogy kísérletet tesz az alkotmánymódosítás jogi megközelítésének és az alkotmánymódosítás jelenleg uralkodó, inkább politikai jellegű vizsgálatának ötvözésére. Pontosabban, ez a jogi megközelítés nem pusztán pozitivistá és leíró, hanem normatív is, a legalitás vagy a jogállamiság értékén alapul.

Ahogy Erin Delaney javasolja, "Albert visszaköveteli a formális módosítás helyét".<sup>3</sup> Más szóval, Albert a jog helyét követeli vissza a pusztá politikával szemben, sőt, az írott jogi szabályok helyét a bírói aktivizmussal szemben az alkotmányosság területén általában és különösen az alkotmánymódosítás területén. Legalábbis ami a tágabb értelemben vett jog/politika különbségtételt illeti, Albert könyve úgy tűnik, hogy az angol-amerikai és nemzetközi alkotmánytudósok új generációjának hangját viszi tovább, azt<sup>4</sup> követve, amelyet Ran Hirschl fémjelzett, aki "a jog/politika különbségtétel összeomlására törekedett azáltal, hogy kimutatta a

---

<sup>1</sup> Richard Albert, *Alkotmánymódosítások: New York: Making, Breaking, and Changing Constitutions* (New York: 2019) Albert, *Constitutional Amendments*].

<sup>2</sup> Mark Graber azt írja, hogy a könyvnek új címet lehetne adni: "Az alkotmánymódosítás enciklopédiája". Mark Graber, "Alkotmányos és generációs változások: A Richard Albert, *Alkotmánymódosítások* című szimpóziumhoz: *Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019)" (2020. április 23.), online (blog): *Balkinization* <balkin.blogspot.com/2020/04/constitutional-and-generational-change.html> [perma.cc/GMQ7-X6XE].

<sup>3</sup> Erin F Delaney, "Alkotmánymódosítások a tervezéstől a kultúráig: Az *alkotmánymódosítások*" című Richard Albert-szimpóziumra: *Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019)" (2020. április 21.), online (blog): *Balkinization* <balkin.blogspot.com/2020/04/constitutional-amendments-from-design.html> [perma.cc/D4MZ-RDGX].

<sup>4</sup> Mark Graber szerint Albert *alkotmánymódosításai* gyakorlatilag "az összehasonlító alkotmányosság és általában az alkotmány[izmus] új generációjának felemelkedését hirdeti", Graber, *Supra* note. 2.

az alkotmányozás és a bírói hatalom alkotmányos politikája".<sup>5</sup> A könyv ugyanis "a legalizmus egy bizonyos formája iránti generációs elkötelezettséget fejez ki".<sup>6</sup>

Az alkotmánytudósok e harmadik generációja gyakorlatilag úgy tűnik, hogy kísérletet tesz arra, hogy egyensúlyt teremtsen a két előző generáció között. Sikerrel járnak? Artikulált, koherens és valóban szintetikus megoldásokat és válaszokat javasolnak? Vagy csak mechanikusan próbálják összedobni egyrészt a jogalapú bírói felülvizsgálat jogtudományát, másrészt a több forrásból származó politizmust az alkotmánytudományok területén? Erre az átfogó kérdésre bizonyára nem én vagyok az, aki válaszolni tud, pláne nem itt. Ez a kérdés azonban Albert *alkotmánymódosításainak* kritikai elemzése során végig háttérgondolatként fog működni, ahogyan véleményem szerint az alkotmánytudósok e harmadik generációjának valamennyi munkájának értékeléséhez szükséges.

A fentiekből következik, hogy bár Albert monográfiája időnként úgy tűnik, hogy különböző irányokba halad, magától értetődőnek tartom, hogy fő tézise a jogállamiság, vagyis a legalitás visszaszerzéséből áll az alkotmánymódosítás területén. Albert hadd beszéljen nemzedéke nevében a Graberre adott válaszában: "Ma, magyarázza Graber, és én is egyetértek vele, az alkotmányosság új generációs tudományosságának szervező kerete a jogállamiság mint az alkotmányos demokrácia elleni támadásokkal szembeni védőgát."<sup>7</sup> Könyvének zárófejezetében Albert valóban határozottan érzi a jogállamiság értékét az alkotmányos változások szempontjából, mert azt írja:

Egy kodifikált alkotmány által szabályozott alkotmányos demokráciában a törvényhozóknak be kell tartaniuk az alkotmánymódosítás kodifikált szabályait, amennyiben az általuk elérni kívánt változtatást egyértelmű szabály szabályozza. A kodifikált változtatási szabályok megkerülésével politikailag kedvező eredményt lehet elérni, de végső soron az alkotmányt rontja, és aláássa a jogállamiságot.<sup>8</sup>

Lon Fullerre támaszkodva Albert kifejti, hogy a jogellenes alkotmánymódosítás a jogállamiságot anómia vagy adhocizmus (ha a változtatást valójában nem szabályok irányítják), a nyilvánosság hiánya (ha a kodifikált szabályoktól eltérő szabályokat követnek) és a kongruencia hiánya (mindkét esetben a változtatás és annak kodifikált szabályai között) révén rontja.<sup>9</sup> Albert ezután az alkotmánymódosítást a fulleriánus jogállamiság hatálya alá helyezi. Úgy tudom, hogy Albert *alkotmánymódosításainak* valódi gyakorlati célja az, hogy az alkotmánytervezők számára világszerte olyan módszert vagy iránymutatásokat nyújtson az alkotmánymódosítás szabályainak megtervezéséhez, amelyek nem a merevség/stabilitás és a rugalmasság/evolúció közötti pusztán elvont egyensúlyt, hanem gyakorlati egyensúlyt teremtenek, és olyan szabályokat eredményeznek, amelyek betartásának esélyét a jogállamiság érdekében maximalizálják.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Richard Albert, "A kollégák vállán állva az alkotmánymódosítás új távlataiért: Richard Albert, *Alkotmánymódosítások*" című szimpóziumra: *Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019)" (2020. április 28.), online (blog): *Balkinization* <balkin.blogspot.com/2020/04/standing-on-shoulders-of-colleagues-for.html> [perma.cc/B9TT-76CH] [Albert, "Standing on Shoulders"].

<sup>8</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti 1269-70. o.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Ami az előbbi, az, úgy vélem, Albert első monográfiájának igazi átfogó célja, hozzájárulásának fő célja és fő érdekessége. Ennek fényében kell például Albert könyvében az alkotmányos "módosítás" és az alkotmányos "feldarabolás" közötti híres megkülönböztetésének működését értelmezni: nem ontológiai állításként, hanem az alkotmányos döntések egy viszonylag kontingens, érdemi alkotmányos választási lehetőségekre utalva, hogy mely változtatások kisebbek és hűek, és mely változtatások nem. A döntéseknek ezt a halmazát azonban az alkotmánymódosítás kodifikált jogi szabályainak fokozódó struktúrájává kell formalizálni - amit Rosalind Dixon és David Landau "többszintű alkotmánytervezésnek"<sup>10</sup> nevezett -, hogy elősegítse a jogi alkotmányos változásokat.

Az előbbi értelmezés azonban időnként kényelmetlenül illeszkedik azokhoz a célokhoz, amelyeket Albert kifejezetten megfogalmaz és állít a könyvével kapcsolatban. Az utóbbi bevezetőjében azt írja:

Az alkotmánymódosításról szóló teljes tanulmányt két cél vezérli: az alkotmánymódosítás iránti érdeklődés felkeltése, valamint az alkotmányok változásának megértésére törekvők eligazítása. Céлом akkor teljesül, ha ez a könyv hasznosnak bizonyul a témában jártas és az új tudósok számára, és ha az alkotmányuk megalkotásában vagy átalakításában részt vevő vezetők számára központi forrássá válik.<sup>11</sup>

Ez Albert alulértékelése, aki ebben a pillanatban csendben átmegy normatív álláspontján és követelésén. Az *alkotmánymódosításokban tehát* feszültség van egy látszólag leíró és egy ténylegesen normatív diskurzus között. A könyv teljes elolvasása után ezt a feszültséget utólag újra érzi az olvasó, aki felidézi a bevezetőben található passzust, amely a Velencei Bizottság alkotmánymódosításról szóló jelentésével foglalkozik. Ebben a passzusban Albert azt mondja, hogy bár "[a]z alkotmánymódosításról szóló jelentésében 2009 a Bizottság elismerte, hogy a kitűzött célt figyelembe véve néha elfogadható lehet a "szabálytalan alkotmányreform"... a Bizottság mindazonáltal aláhúzta általános álláspontját a módosítás előírt szabályaitól való eltérés ellen".<sup>12</sup> Albert azonban úgy tűnik, nem ért egyet, hanem inkább elhatárolódik a Bizottságtól, amelynek "szigorú jogkövető magatartását" és "formalista nézeteit" bírálja.<sup>13</sup> Albert azért teszi ezt, mert - mint majd részletesebben látni fogjuk - az utóbbi nézetek szerint a Bizottság ellenzi az alkotmányban nem előírt népszavazás igénybevételét annak érdekében, hogy a végrehajtó hatalom megkerülje az alkotmánymódosítási eljárást.

Albert kritikáját leíró és normatív érvekre egyaránt alapozza. Leíró érve az, hogy "a módosítás formális szabályaitól való eltéréssel közvetlenül a néphez fordulni nem újdonság"<sup>14</sup> - amit a Bizottság nem vitatna. Normatív érve az, hogy a Bizottság álláspontja paradox: "a Bizottság ellenzi a diszkrecionális népszavazás alkalmazását - ami valószínűleg a végső eszköz a népakarat kifejezésére és összegyűjtésére -, mert attól tart, hogy a nép választása gyengítheti a demokráciát".<sup>15</sup> Úgy tűnik tehát, hogy Albert kétértelmű, a tényleírás és a normatív diskurzus között ingadozó megközelítése átfedésben van két analitikusan különböző

---

<sup>10</sup> Rosalind Dixon & David Landau, "Tiered Constitutional Design" (2018) 86:2 Geo Wash L Rev. 438.

<sup>11</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fenti* jegyzet. 136.

<sup>12</sup> *Ibid.* 25.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

politikai értékek, amelyeket a könyvben időnként úgy kezel, mintha ugyanazok lennének: a jogállamiság és a demokrácia (vagy "demokratikus alkotmányosság"). Ezt a hipotézist hajlamos megerősíteni az a tény, hogy amellet, hogy a jogállamiság megköveteli, hogy az alkotmánymódosítási szabályokat úgy alakítsák ki, hogy azokat az állam be tudja és be is fogja tartani, Albert azt állítja, hogy az alkotmánymódosítás "alapvető jog", mivel "[a]z alkotmánymódosításhoz való jog a demokratikus jogok nagyobb halmazának része".<sup>16</sup> Bár lehet, hogy a jogállamiság e két eszméjét - legalábbis a formális/Fuller-féle értelemben, ahogyan azt a tárgyalt könyvben értelmezik - és a demokráciát össze kell hangolnunk, kombinálnunk vagy akár integrálnunk kell az alkotmánymódosítás területén, lehet, hogy először el kell ismernünk kezdeti különállásukat, majd világosan artikulálnunk kell őket egymással. Julie Suk egyébként igen találóan jegyzi meg, hogy "a könyvben tárgyalt módosítási szabályok többsége - és minden bizonnyal az amerikai alkotmány V. cikke - nélkülözi a jogok nyelvét".<sup>17</sup>

Albert egyike azon keveseknek, de nem az egyetleneknek, akik teljes mértékben tisztában vannak azzal, hogy az alkotmánymódosítási szabályokat, amelyek létezése különösen lehetővé teszi az alkotmányos és a rendes jogi szabályok formális (nem anyagi) megkülönböztetését, soha nem lett volna szabad pusztán technikai jellegűnek tekinteni. Emlékezzünk Diceyre, aki szerint "[a]z egyszerű igazság az, hogy az a gondolkodó, aki elmagyarázza, hogyan módosítják az alkotmányokat, elkerülhetetlenül az alkotmányjog egyik központi pontját érinti".<sup>18</sup> Hozzánk közelebb, az alkotmánymódosításról szóló 2009-es jelentésében a Velencei Bizottság, amelynek ma már Kanada és az USA is tagja, azt az előzetes megállapítást tette, hogy "[a]z alkotmánymódosító hatalom nem jogi formalitás".<sup>19</sup>

Összefoglalva: Albert röviden foglalkozik a Bizottság jelentésével, de kritikai álláspontja nem világos, és úgy tűnik, ellentmondásban áll más, még alapvetőbb állításaival. Ez az ambivalencia talán a leírás és a politika, valamint a demokrácia és a jogállamiság közötti eredendő és egymást átfedő feszültségekről árulkodik, amelyek áthatják könyvét. Következésképpen Albert 2019-es monográfiája és a Velencei Bizottság 2010-es jelentése közötti mélyreható kritikai összehasonlítás indokolt, ha nem is szükséges. Mindkettő ajánlásokat fogalmaz meg, vagy más szóval módszert javasol az alkotmányos "módosítás" vagy változtatás formális szabályainak kialakítására. Ráadásul mindkettő szükségszerűen valamilyen módszertanra alapozza ajánlásait, az általuk javasolt módszerek alapjául szolgáló elmélet értelmében. Az alkotmánymódosítási szabályok tervezésének ezeket a módszertanokat (3. rész) és módszereket (4. rész) hasonlítja össze a jelen tanulmány, miután röviden ismertetjük szerzőiket (2. rész). Vajon Albert pontos a Bizottsággal kapcsolatban? Vannak-e a Bizottság jelentésében is belső feszültségek? Milyen

---

<sup>16</sup> *Ibid.* 194.

<sup>17</sup> Julie Suk, "Az alkotmányos legitimitás és a módosítási jog: Richard Albert, *Alkotmánymódosítások*" című szimpóziumra: *Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019)" (2020. április 17.), online (blog): *Balkinization* <balkin.blogspot.com/2020/04/constitutional-legitimacy-and-right-to.html> [perma.cc/DW3B-8SM6].

<sup>18</sup> Albert Venn Dicey, "Constitutional Revision" (1895) 11:4 Law Q Rev at 387388.

<sup>19</sup> Európa Tanács, Európai Bizottság a jogon keresztül megvalósuló demokráciáért (Velencei Bizottság),

81. plenáris ülés, *Jelentés az alkotmánymódosításról*, CDL-AD(2010)001 (2010. január 19.), 3. o., online (pdf): *Európa Tanács* < [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-e) > [perma.cc/7HS2-88W8] [Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról*].

milyen mértékben és pontosan miben térnek el egymástól? Milyen okok miatt? Az empirikus és történelmi enciklopédikus összehasonlító ismereteken túl, mit ad Albert konkrétan az alkotmányos tervezőknek, amivel a Bizottság nem, vagy amivel kapcsolatban nem értene egyet? Melyik, módszert és módszertant is tartalmazó álláspont a koherensebb és meggyőzőbb, így az tűnik jobb iránymutatásnak az alkotmánymódosítási szabályok megtervezéséhez? Vagy csak tökéletesen kiegészítik egymást? Többek között ezek a kérdések mozgatják az alábbi összehasonlítást, de nem biztos, hogy mindegyikre választ kapunk. Mindenesetre Albert könyvének és a Bizottság jelentésének szisztematikus összehasonlítása önmagában is azzal az értékkel kell, hogy bírjon, hogy megvilágítsa a két könyv olvasatát.

## II. RICHARD ALBERT ÉS A VELENCEI BIZOTTSÁG: HÁTTÉR-INFORMÁCIÓ

### A. A Velencei Bizottság

A Velencei Bizottság<sup>20</sup> 1990-es megalakulásakor, olasz kezdeményezésre, először a közép-európai országoknak nyújtott alkotmányos segítséget, amely feladatot a következő évben, a Szovjetunió bukásával a kelet-európai új köztársaságokra is kiterjesztették. Miközben ez a feladat továbbra is kulcsfontosságú, a Bizottság munkája új területekre terjedt ki mind tartalmilag, mind földrajzilag. Ma már nemcsak a szó szoros, intézményi értelmében vett alkotmányos kérdésekben ad tanácsot, hanem az igazságszolgáltatással, választásokkal, népszavazásokkal és politikai pártokkal kapcsolatos témákban is. Tagjai között egyre több nyugat- és észak-európai állam veszi igénybe szolgáltatásait.

Az eredetileg az Európa Tanács tagállamainak 18 részleges megállapodásával létrehozott Velencei Bizottság 2002 óta (amikor az összes tagállam csatlakozott) egy nyílt megállapodás alapján működik, amely lehetővé teszi, hogy az Európa Tanácson kívüli államok is teljes jogú tagok lehessenek. Így munkája egyre inkább a globális, nem pedig az európai alkotmányos örökséget és normákat tükrözi. Valóban, "[a]z Európa Tanács alapokmányának 20.d. cikkében meghatározott többséggel a Miniszteri Bizottság meghívhatja az Európa Tanács bármely, az Európa Tanácshoz nem tartozó államát, hogy csatlakozzon a kibővített megállapodáshoz".<sup>21</sup> Az Európa Tanács 47 tagállamain kívül a Bizottságnak további 15 tagjai vannak (összesen 62): Koszovó, Marokkó, Algéria, Tunézia, Izrael, Kirgizisztán, Kazahsztán, Dél-Korea, Brazília, Chile, Peru, Costa Rica, Mexikó, az Egyesült Államok és Kanada. Fehéroroszország társult tag, Argentína, Uruguay, Japán és a Vatikán megfigyelő, Dél-Afrika és a Palesztin Hatóság pedig különleges együttműködő. Az Európai Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala.

---

<sup>20</sup> Lásd Sergio Bartole, *Az alkotmányjog nemzetközivé válása: A View from the Venice Commission* (Oxford, UK: Hart Publishing, 2020); Paul Craig, "Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy", (2017) 2 UC Irvine J Intl Transnatl & Comp L 57; Wolfgang Hoffmann-Riem, "The Venice Commission of the European Council [*sic*]-Standards and Impact", (2014) Eur 25J Intl L 579.

<sup>21</sup> Európa Tanács, A jogon keresztül megvalósuló demokráciával foglalkozó európai bizottság (Velencei Bizottság), *RES (2002) 3. sz. állásfoglalás a jogon keresztül megvalósuló demokráciával foglalkozó európai bizottság felülvizsgált alapszabályának elfogadásáról*, (2002. február 21.), art online2.5, (pdf): *Európa Tanács*  
< [www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL\(2002\)027-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e&lang=EN) > [perma.cc/W8QS-2V58]  
[Velencei Bizottság, *a felülvizsgált alapszabály elfogadásáról szóló állásfoglalás*].



részt vesz a plenáris üléseken. Ezenkívül bármely állam, amely nem tagja az új nyílt megállapodásnak, "a Miniszteri Bizottsághoz intézett kérelemmel részesülhet a Bizottság tevékenységében".<sup>22</sup>

A Velencei Bizottság alkotmányjogi kérdésekben tanácsadó testület, amely a tagállamok által kijelölt független szakértőkből áll, akik négyéves időtartamra, egyéni tagként ülnek a testületben. Ők "nem fogadnak el és nem fogadnak el utasításokat".<sup>23</sup> Minden tagállam két egyéni tagot nevez ki, egy rendes és egy póttagot.<sup>24</sup> Az Európa Tanácsnak nem tagja államok által kinevezett tagok nem jogosultak szavazni az Európa Tanács alapszabály szerinti szervei által felvetett kérdésekben.<sup>25</sup> A Bizottság "megbízatásán belül véleményt adhat többek között a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, [és] az Európa Tanács főtítkára"<sup>26</sup> kérésére.

Alapszabálya értelmében a Bizottság "elsőbbiséget biztosít" a következő témákkal kapcsolatos munkáknak:

- a. a demokratikus intézmények hatékonyságát és megerősítését, valamint a jogállamiság elvét szolgáló alkotmányos, jogalkotási és közigazgatási elvek és technikák;
- b. alapvető jogok és szabadságok, különösen azok, amelyek a polgárok közéletben való részvételét érintik;
- c. a helyi és regionális önkormányzat hozzájárulása a demokrácia erősítéséhez.<sup>27</sup>

Alapszabálya kimondja, hogy "a Bizottság saját kezdeményezésére kutatásokat végezhet, és adott esetben tanulmányokat készíthet, valamint iránymutatásokat, jogszabályokat és nemzetközi megállapodásokat készíthet".<sup>28</sup> A Bizottság továbbá "kapcsolatokat létesíthet dokumentációs, tanulmányi és kutatási intézetekkel és központokkal".<sup>29</sup> Továbbá "együttműködik az alkotmánybíróságokkal és a hasonló joghatóságú bíróságokkal kétoldalúan és az ezeket a bíróságokat képviselő egyesületeken keresztül".<sup>30</sup> Ahogyan azt a Bizottság alapszabálya kifejezetten előírta,<sup>31</sup> a Bizottság létrehozta az Alkotmánybíráskodással Foglalkozó Közös Tanácsot, amely a Bizottság néhány tagjából és az alkotmánybíróságok és tanácsok, valamint az egyenértékű joghatósággal rendelkező bíróságok által kinevezett összekötő tisztviselőkből áll. A Közös Tanács üléseinek társelnöke a Bizottság egyik plenáris ülésén megválasztott bizottsági tag, valamint az összekötő tisztviselő, akit az összekötő tisztviselőtársai választanak meg. Amint azt maga a Velencei Bizottság is kifejti, a Közös Tanács:

alakítja a Bizottság által biztosított eszközöket, amelyek lehetővé teszik az információcserét és a bíróságok közötti kölcsönös termékenyítést. Ezek az eszközök az *Alkotmányos Joggyakorlati Közlöny*, a CODICES adatbázis és a Velencei Fórum. A bíróságok kérésére a Velencei Bizottság *amicus curiae* beadványokat nyújt.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, art 3.3.

<sup>23</sup> *Ibid*, art 2.1.

<sup>24</sup> *Ibid*, art 2.2.

<sup>25</sup> *Ibid*, art 2.5.

<sup>26</sup> *Ibid*, art 3.2.

<sup>27</sup> *Ibid*, art 1.2.

<sup>28</sup> *Ibid*, art 3.1.

<sup>29</sup> *Ibid*, art 3.5.

<sup>30</sup> *Ibid*, art 3.4.

<sup>31</sup> *Ibid*.





Bár a Velencei Bizottság európai intézmény, e szolgáltatások egy részét - nevezetesen a CODICES adatbázist és a Velencei Fórumot - a tagállamokon kívüli alkotmánybíróságokra is kiterjeszti. A Velencei Bizottság szorosan együttműködik az alkotmánybíróságok regionális és nyelvi alapú csoportjaival (európai, afrikai, dél-afrikai, ázsiai, ibér-amerikai, eurázsiai, arab, francia nyelvű, portugál nyelvű, nemzetközösségi/közös jog). Az e csoportokkal való együttműködés az alkotmánybíráskodásról szóló világkonferenciává nőtte ki magát, amelynek titkárságaként a Velencei Bizottság működik.<sup>32</sup>

A Bizottság tagjai közül kétéves időtartamra nyolcfős elnökséget választ.<sup>33</sup> Albizottságokat is létrehoz. A Bizottság évente négyszer ülésezik plenáris ülésen, albizottságai pedig "szükség esetén bármikor összeülhetnek".<sup>34</sup> A Bizottságot az Európa Tanács Főtitkársága segíti, "amely az olasz hatóságok által a Bizottság székhelyére kirendelt személyzettel is kapcsolatot tart".<sup>35</sup> A Bizottság továbbá igénybe veheti tanácsadók szolgáltatásait.<sup>36</sup> A Bizottság "eseti alapon meghallgatásokat is tarthat, vagy meghívhat munkájában való részvételre bármely olyan szakképzett személyt vagy nem kormányzati szervezetet, aki a Bizottság hatáskörébe tartozik, és képes segíteni a Bizottságot céljai elérésében".<sup>37</sup>

A Velencei Bizottság így a 2009. december 11-12-én tartott 81<sup>st.</sup> plenáris ülésén elfogadta az *alkotmánymódosításról szóló jelentését*, "Gret Haller (akkor svájci tag), Fredrik Sejersted (akkor norvég póttag), Kaarlo Tuori (akkor finn tag) és Jan Velaers (akkor belga tag) észrevételei alapján".

## B. Richard Albert

Ami Richard Albertet illeti, ő egy kiváló kanadai-amerikai alkotmánytudós, aki jelenleg az austini Texasi Egyetem William Stamps Farish jogi professzora és az alkotmánytudományok igazgatója. Mielőtt a Texasi Egyetemre került, a Boston College jogi karának jogászprofesszora volt. Albert professzor a Yale-en (BA, JD), Oxfordban (BCL) és a Harvardon (LLM) szerzett politikatudományi és jogi képzést. Kutatásai középpontjában az alkotmányos változások állnak, amely témában több tanulmányt publikált, 60 és több mint 15 könyvet szerkesztett vagy társszerkesztett. Három könyvsorozat társszerkesztője az Oxford University Press, a Routledge és a Hart kiadóknál, valamint alapító társszerkesztője volt az I-CONnectnek, az *International Journal of Constitutional Law* blogjának, és több mint egy évtizede szervez 100

---

<sup>32</sup> Európa Tanács, Európai Bizottság a jogon keresztül megvalósuló demokráciáért (Velencei Bizottság), "Alkotmányos igazságszolgáltatás - A Velencei Bizottság és az alkotmánybíróságok közötti együttműködés" (utolsó látogatás 192020. augusztus), online: *Európa Tanács* < [www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01\\_Constitutional\\_Justice&lang=en](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Constitutional_Justice&lang=en) > [perma.cc/98RL-Q3AY] [kiemelés az eredetiben].

<sup>33</sup> Velencei Bizottság, *a felülvizsgált alapszabály elfogadásáról szóló állásfoglalás*, a fenti művészt 21. etikai jegyzetben. 4.1.

<sup>34</sup> *Ibid*, art 4.3.

<sup>35</sup> *Ibid*, art 8.1.

<sup>36</sup> *Ibid*, art 5.1.

<sup>37</sup> *Ibid*, art 5.2.

nemzetközi konferenciák, szimpóziumok, kollokviumok, fórumok, kerekasztal-beszélgetések, workshopok stb. különböző közjogi és összehasonlító jogi témákban.<sup>38</sup> Eugene Mazo ezzel kapcsolatban elmondja:

Néhány hónappal ezelőtt Richard Albert bemutatott az egyik volt diákjának, egy Dylan nevű fickónak, aki politikai ügynökként dolgozott Massachusettsben, mielőtt beiratkozott a jogi egyetemre. Dylan és én néhányszor beszélünk telefonon, főleg azért, mert azon gondolkodtam, hogy indulok a kongresszusi választásokon, Dylan pedig sokat tudott a politikai kampányok csínjáról-bínjáról. Az egyik ilyen beszélgetés során megkérdeztem Dylant Albert osztályáról. Dylan alkotmányjogot hallgatott Alberttel. Sokat tanult az órán, mesélte, majd hozzátett egy megjegyzést, ami megdöbbentett. Dylan elmondta, hogy a félév minden hétvégéjén Albert elrepült egy távoli országba, hogy beszédet tartson vagy konferenciát rendezzen. Aztán épp időben tért vissza, hogy a szokásos alkotmányjogi óráját tartsa. "Az összehasonlító alkotmányjog James Bondjának neveztük" - mondta Dylan Albertre utalva.<sup>39</sup>

Albert pályafutása, eredményei, közéleti és közösségi munkássága még sok minden mást is felölel: díjakat, kitüntetések és vendégösztöndíjakat, valamint páratlan erőfeszítéseket és sikereket tett a fiatalabb tudósok munkájának megismertetése és népszerűsítése terén, különösen az angol-amerikai tudományos világegyetemen kívülről. Mégis, ahogyan Eugene Mazo ismét megfogalmazta, "James Bond most írt egy monográfiát"<sup>40</sup>, és most itt az ideje, hogy nekilássunk.

### III. RICHARD ALBERT ÉS A VELENCEI ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÓ BIZOTTSÁG: ÖSSZEHASONLÍTÓ MÓDSZERTAN

#### A. A Velencei Bizottság általános munkamódszere

Ahhoz, hogy megértsük, hogyan jutott a Velencei Bizottság az alkotmánymódosítási szabályok kialakításának módszeréhez, vagy másképpen fogalmazva, ha meg akarjuk érteni a Bizottság (alkotmányos) elméletét, vagy "metamódszerét" az alkotmánymódosítás formális jogi szabályainak kialakítására, először meg kell ismernünk a Bizottság általános munkamódszerét.

Mint láttuk,<sup>41</sup> a Bizottság feladata a demokrácia, a jogállamiság, a jogok, valamint a regionális és helyi önkormányzat (szubszidiaritás) előmozdítása tanácsadás, kutatás és hálózatépítés révén. Ez az első három gondolat az Európa Tanács "három pillére".<sup>42</sup> A Bizottság azonban nem számolt be részletesen arról, hogy miként értelmezi az ezen értékek közötti pontos fogalmi összefüggéseket, kivéve vitathatóan a *jogállamiságról szóló jelentésében* 2010.<sup>43</sup> Ebben a jelentésben a Bizottság a következőket vizsgálta

<sup>38</sup> "Richard Albert" (2021), online: *University of Texas at Austin School of Law* <law.utexas.edu/faculty/richard-albert> [perma.cc/72MX-8EHU].

<sup>39</sup> Eugene D Mazo, "Az összehasonlító alkotmányjog James Bondja: Richard Albert, *Alkotmánymódosítások*" című szimpóziumra: *Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019)" (2020. április 16.), online: *Balkinization* <balkin.blogspot.com/2020/04/the-james-bond-of-comparative.html> [perma.cc/W9VR-WYW9].

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Velencei Bizottság, *a felülvizsgált alapszabály elfogadásáról szóló állásfoglalás*, 21. lábjegyzet, 1.2. cikk és a megfelelő szöveg.

<sup>42</sup> *Az Európa Tanács alapokmánya*, 1949. május 5., 87 UNTS 103, preambulum, 3. cikk, online (pdf): *Európa Tanács* <rm.coe.int/1680306052> [perma.cc/QT2U-8383].

<sup>43</sup> Európa Tanács, Európai Bizottság a jogon keresztül megvalósuló demokráciáért (Velencei Bizottság), 86. plenáris ülés, *Jelentés a jogállamiságról*, CDL(AD)003rev (2011. április 4.) online (pdf): *Európa Tanács*



a jogállamiság eszméjét, megállapítva, hogy a "számos nemzetközi emberi jogi eszközben és más normatív dokumentumban rögzített"<sup>44</sup> szabály nincs pontosan meghatározva, mégis konszenzus tárgyát képezi. Ennek alapján a Bizottság felvázolta a jogállamiság definíciójának vázlatát és annak "ellenőrző listáját". A Bizottság a jogállamiságnak arra a definíciójára támaszkodott, amelyet Tom Bingham is vall, vagyis a jogállamiságnak arra az elképzelésre, hogy "az államon belül minden személyt és hatóságot, akár köz-, akár magánjogi, kötelezzenek a nyilvánosan hozott, a jövőben (általában) hatályba lépő és a bíróságok által nyilvánosan alkalmazott törvények, és jogosultak legyenek azok előnyeire".<sup>45</sup> Ezután felsorolta ennek az eszmének nyolc "szükséges elemét", többek között a következőket:

- (1) jogszerűség, beleértve az átlátható, elszámoltatható és demokratikus jogalkalmazási folyamatot is
- (2) Jobbiztonság
- (3) Az önkényesség tilalma
- (4) Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés független és pártatlan bíróságok előtt, beleértve a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatát is.
- (5) Az emberi jogok tiszteletben tartása
- (6) Megkülönböztetésmentesség és törvény előtti egyenlőség.<sup>46</sup>

Először is, figyelemre méltó, hogy a Bizottság ragaszkodik ahhoz az ellentmondásos elképzeléshez, hogy a jogállamiság nemcsak az államra,<sup>47</sup> hanem a magánszemélyekre és -szervezetekre is vonatkozik. Másodsor, a Bizottság látszólag a jogállamiság anyagi jogi, vagy talán pontosabban "jogi" koncepcióját<sup>48</sup> támogatja, ami szintén ellentmondásos. Raz például úgy véli, hogy ez a felfogás nem csupán a nemzetközi dokumentumok félreértésén alapul széles körben,<sup>49</sup> hanem egy lehetetlen jogállamiság felé vezető csúszós lejtőre is terel bennünket: a "jó jog" uralma felé, ahol a jogállamiság teljes társadalmi filozófiává válik.<sup>50</sup> A Bizottság pontos álláspontja a jogállamiság és a jogok közötti fogalmi kapcsolatról az, hogy "a két fogalom között nagyfokú átfedés van, és számos, például az [Emberi Jogok Európai Egyezményéhez] hasonló dokumentumokban rögzített jog kifejezetten vagy hallgatólagosan a jogállamiságra is utal".<sup>51</sup> Az eljárási jogoktól eltekintve,

---

< [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) [perma.cc/P2BF-PGP5]  
[Velencei Bizottság, Jelentés a jogállamiságról].

<sup>44</sup> *Ibid.* 2.

<sup>45</sup> Tom Bingham, *The Rule of Law* (London UK: Penguin Books, 2010), 8. o.; idézi a Velencei Bizottság, *Report on the Rule of Law (Jelentés a jogállamiságról)*, fenti lábjegyzet. 4436.

<sup>46</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés a jogállamiságról*, fenti lábjegyzet (2) 44bekezdés Ez41. a lista a "Checklist for evaluating the state of the rule of law in single states" (Ellenőrző lista a jogállamiság helyzetének értékeléséhez az egyes államokban) című mellékletben található.

<sup>47</sup> Lásd általában Lon Fuller és Joseph Raz munkáit. Lon L Fuller, *A jog erkölcsé*, átdolgozott kiadás. (New Haven, CT: Yale University Press, 1969); Joseph Raz, "The Rule of Law and its Virtue" in *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Oxford, Oxford University Press, 1979) 210-29. o.; Joseph Raz, "The Law's Own Virtue" (2019) 39:1 Oxford J Leg Stud (2019) 39:1 Oxford J Leg Stud 1.

<sup>48</sup> Ronald M Dworkin, "Political Judges and the Rule of Law" in *A Matter of Principle* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985), 9-32. o.

<sup>49</sup> Raz, "The Law's Own Virtue" (A jog saját erénye), fenti jegyzet, 4910-11. o.

<sup>50</sup> Raz, "A jogállamiság és annak erénye", fenti jegyzet:49 "The Rule of Law and its Virtue". 211.

<sup>51</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés a jogállamiságról*, fentebbi lábjegyzet, (2) 44bekezdés. 59.



a diszkriminációmentességhez való jog a jogállamiság és az emberi jogok egyik fő metszéspontja lenne - írja a Bizottság:

A formális egyenlőség mindazonáltal a jogállamiság fontos aspektusa - feltéve, hogy az egyenlőtlen bánásmódot a tartalmi egyenlőség eléréséhez szükséges mértékben lehetővé teszi -, és a megkülönböztetés tilalmának alapelveinek sérelme nélkül kiterjeszhető a megkülönböztetésmentesség fogalmára, amely a törvény előtti egyenlőséggel együtt az emberi jogok védelmére vonatkozó alapvető és általános alapelvet képezi.<sup>52</sup>

Úgy tűnik, hogy a jogállamiság és az emberi jogok a törvény előtti egyenlőség és a diszkriminációmentesség közelsége révén kapcsolódnak össze. Mint ilyen, azt gondolhatjuk, hogy ez egy meglehetősen közelítő és vitatható elképzelés.

A jogállamiság, miközben átfedésben van az emberi jogokkal, "minden demokratikus társadalom szerves részét képezné".<sup>53</sup> Ez azt jelenti, hogy a jogállamiság teljes egészében a demokrácia modern felfogásának határain belül helyezkedik el, amelyen kívül elképzelhetetlen lenne? A válasz erre a kérdésre nem egyértelmű. Nem állhat egy határozott "igen"-ből, amely a jogállamiságnak az emberi jogokkal való átfedésén alapul - egy olyan átfedésen, amely kizárja a politikai demokratikus jogokat. Ezért, ha a jogállamiság "a demokratikus hatalomgyakorlás irányítására és korlátozására szolgáló mércét"<sup>54</sup> jelent, akkor minden valószínűség szerint nem egy demokratikus beépített összetevő (valami olyasmi, mint a demokrácia immunrendszere), hanem egy különálló, bár átfedő eszme. Lehet, hogy a Bizottság számára a jogszerűség létezhet demokrácia nélkül, de a modern demokrácia nem létezhet jogszerűség nélkül. Mindenesetre a demokrácia és a jogállamiság közötti feszültség továbbra is megoldatlan.

Az a mód, ahogyan a Bizottság először a nemzetközi és a nemzeti jog pozitív jogforrásait kereste a meghatározás érdekében, majd ennek hiányában a "konszenzusra" hivatkozott, a Bizottság általános módszertanára utal, amely nem szigorúan pozitivista, nem jusnaturalista vagy filozófiai. Az általa olykor meghatározott globális normák - mivel nem minden alkotmányjogi kérdésben léteznek ilyen normák - nem egyformán alkalmazható megoldások. Az alkotmányjog szabványainak vagy "legjobb gyakorlatainak" azonosítására irányuló törekvés egyszerre jogtudományi és normatív, és gondosan meg kell különböztetni a jogi mutatók meghatározásától.<sup>55</sup> Ez valóban olyan feladat, amely nem a társadalmi-jogi eredmények vagy más közvetítő eszközök mérésére irányul. A Velencei Bizottság módszere sem társadalom-politikai tudomány, sem alkalmazott jogi-politikai filozófia, hanem valóban jogi módszer. A Bizottság felhasználja a funkcionális összehasonlító alkotmányjogot, de módszerének van egy redukálhatatlan normatív összetevője, amely egy óvatos, kumulatív és induktív megközelítésen alapul, amely talán hasonlít ahhoz, amit Waldron (módszertanilag kissé homályosan) a "*ius gentium*" fogalmával gondolt.<sup>56</sup> Továbbá, bár a Bizottság tanácsadó testület (amely messze nem ítélkező testület), a Bizottság - amelynek munkája nem egy vagy több egyén, hanem egy intézmény kollektív munkájának eredménye - olyan általános munkamódszert alkalmaz, amely induktív és

---

<sup>52</sup> *Ibid.* 63.

<sup>53</sup> *Ibid.* 16.

<sup>54</sup> *Ibid.* 69.

<sup>55</sup> David Restrepo Amariles, "Jogi mutatók, globális jog és jogi pluralizmus: An Introduction" (2015) 47:1 J Legal Pluralism & Unofficial L at 910.

<sup>56</sup> Jeremy Waldron, "*Részben az egész emberiségre vonatkozó közös törvények*": New Haven, CT: Yale University Press, 2012).





prudens központi eleme, ami a common law-hoz vagy tágabb értelemben a "mesterséges értelemként" felfogott joghoz teszi hasonlónak.<sup>57</sup> Valójában a Bizottság leggyakrabban számos *ad hoc* vélemény türelmes és körültekintő mérlegelése után készít számos referenciadokumentumot általános témákban. E tekintetben az alkotmánymódosításról szóló jelentése sem kivétel.

Bár egy tényleges és gyümölcsöző gyakorlatot szabályoz, a Velencei Bizottság módszerét elméletileg még ki kell egészíteni és el kell helyezni.<sup>58</sup> A fenti általános háttér előtt mindazonáltal jobban megérthetjük a Bizottság 2010-es jelentésében szereplő alkotmánymódosítási megközelítést, talán a benne rejlő kétértelműségekkel együtt.

## **B. A Velencei Bizottság alkotmánymódosításról szóló jelentésének alapjául szolgáló elméleti feltevések (és nehézségek)**

A Velencei Bizottság *alkotmánymódosításról szóló jelentésének* 2010 eredete az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének egyik ajánlására 2007 vezethető vissza, amely felszólította a Miniszteri Bizottságot, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a demokratikus intézmények működési hiányosságainak kiküszöbölésére, miután megvizsgálta többek között azt, hogy "az alkotmánymódosítás jelenlegi nemzeti szabályai elég magas jóváhagyási szintet igényelnek-e a demokráciával való visszaélések megakadályozásához".<sup>59</sup> Ugyanebben az évben az Európa Tanács *Fóruma a demokrácia jövőjéért* arra ösztönözte a Velencei Bizottságot, hogy foglalkozzon ezekkel a kérdésekkel. A Bizottság normatív - ám ennek ellenére jogtudományi és nem jusnaturalista vagy egyébként filozófiai - általános módszertanát követve először is megtette azt az előzetes lépést, hogy összegyűjtötte az Európa Tanács tagállamainak, valamint számos más államnak a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseit.<sup>60</sup> Ezt követően az előadók benyújtották végleges jelentésüket, amelyet végül a Bizottság 2009. december 11-i plenáris 81<sup>st</sup> ülésén fogadtak el, és hivatalosan 2010. január 19-én tették közzé.<sup>61</sup>

A jelentés "elsősorban leíró és elemző szöveggé" mutatja be magát, amely "nem tesz kísérletet arra, hogy új európai "legjobb modellt" vagy normákat fogalmazzon meg az alkotmányos változásokra vonatkozóan", ami a Bizottság szerint "sem nem lehetséges, sem nem kívánatos".<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Maxime St-Hilaire & Joanna Baron, "Bevezető esszé: (2019) SCLR92 (2d) 1.

<sup>58</sup> Maxime St-Hilaire, "Standards constitutionnels mondiaux: épistémologie et méthodologie" in Mathieu Disant, Gregory Lewkowicz & Pauline Türk, eds, *Les standards constitutionnels mondiaux* (Brussels, BE: Bruylant, 2017), 11-75. o.

<sup>59</sup> Európa Tanács, Parlamenti Közgyűlés, *Az emberi jogok és a demokrácia helyzete Európában*, 1791. ajánlás (2007), online: [Európa Tanács <rm.coe.int/09000168046062f>](http://eur.coe.int/09000168046062f) [perma.cc/Y35U-FFKE] [Council of Europe, *State of human rights and democracy*].

<sup>60</sup> Európa Tanács, Európai Bizottság a jogon keresztül megvalósuló demokráciáért (Velencei Bizottság), *végleges jelentéstervezet az alkotmánymódosítási eljárásokról*, CDL(2009)168 (2009. december 4.), online.

(pdf): < [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)168-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)168-e) > [perma.cc/2GGG-AGCZ]. Előadóként a következők működtek közre: Gret Haller, Svájc akkori képviselője; Fredrik Sejersted, Norvégia akkori póttagja; Kaarlo Tuori, Finnország akkori képviselője; és Jan Velaers, Belgium akkori képviselője.

<sup>61</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, a fenti lánkjegyzetben*. 19.

<sup>62</sup> *Ibid.* 17.



A normatív értékelés nem lehetséges egy egyedi szabvány meghatározása és az arra való támaszkodás nélkül, amely viszont nem kell, hogy mindenre egyformán alkalmas megoldás legyen. A Bizottság azonban azt állítja jelentésében, hogy "[a] Bizottság sem fogja... kritikusan értékelni a meglévő nemzeti alkotmánymódosítási eljárásokat".<sup>63</sup> Ami a közvetlen kritikát illeti, ez minden bizonnyal igaz. Ami azonban az implicit kritikát illeti, ennek az állításnak a helyessége sokkal kevésbé biztosított. Az itt tárgyalt jelentés célja nem csupán "az alkotmánymódosítás néhány alapvető jellemzőjének és kihívásának azonosítása és elemzése", hanem "néhány normatív reflexiót is kínál".<sup>64</sup> Ez egy újabb példa arra, hogy a Velencei Bizottság normatív jogi munkájának explicit episztemológiai és módszertani megvilágítására van szükség. A Bizottság ugyan úgy véli, hogy az alkotmánymódosítás a "demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok" normáit érinti,<sup>65</sup> de az alkotmánymódosításról szóló jelentésében nem hivatkozik a jogállamiságról szóló jelentésére vagy más módon nem támaszkodik az e három eszme, érték vagy elv közötti kapcsolatokról szóló egyéb beszámolóra.

Általános módszertanának következményeként a Velencei Bizottságnak az alkotmánymódosítási szabályok kialakításának kérdésében alkalmazott megközelítésének fontos jellemzője, hogy a "formális", azaz a jogi módosításra összpontosít:

A tanulmány tárgya a formális alkotmánymódosításra korlátozódik, ami az írott alkotmányos dokumentumnak az előírt módosítási eljárásokat követő formális határozatokkal történő megváltoztatását jelenti. Az alkotmány lényegi tartalma természetesen számos más módon is módosulhat - bírói értelmezéssel, új alkotmányos konvenciókkal, politikai kiigazítással, használaton kívül helyezéssel (*désuétude*) vagy szabálytalan (nem jogi és alkotmányellenes) eszközökkel. A tanulmány nem fogja ezeket a kérdéseket mélyrehatóan megvizsgálni, de bizonyos mértékig foglalkozik a formális módosítás és az alkotmánymódosítás egyéb formái közötti kapcsolattal.<sup>66</sup>

Fontos tanulság egyrészt, hogy a Bizottság döntő fontosságúnak tartja, hogy a jogi és nem jogi, hanem pusztán politikai, társadalmi vagy "kulturális" változásokat ne keverjük össze vagy vonjuk össze. Másrészt a Bizottság hajlamos arra, hogy a valóban jogi alkotmányos változásokat inkább formálisnak tekintse, azaz az alkotmány szövegébe egy speciális eljárás során bevezetettnek, mint olyannak, amely alapvetően bírói eredetű lehet (amit a Bizottság az alkotmányos változások tisztán politikai formáival azonos kategóriába sorol). Ez a megkülönböztetés természetesen nem jelenti azt, hogy a Bizottság nem ismeri az "informális" alkotmánymódosításokat. Ugyanez igaz arra is, hogy a Bizottság tudatában van a (formális) alkotmánymódosítás (tényleges) nehézségi szintjének jogon kívüli és "informális" tényezőinek:

Bár a Bizottság nem végzett empirikus tanulmányt arról, hogy a módosítási formulák hogyan működtek az idők folyamán az Európa Tanács tagállamaiban, [tökéletesen tisztában van azzal, hogy] a politikatudományban létezik szakirodalom a témában, és erre hivatkozni fog. Az elvégzett tanulmányok azt mutatják, hogy egy adott alkotmány formális merevsége vagy rugalmassága nem feltétlenül határozza meg az alkotmánymódosítás tényleges küszöbértékét, azt, hogy a gyakorlatban hányszor alkalmazták a módosítási eljárást, és azt sem, hogy az egyes reformok mennyire fontosak (nagyok vagy kicsik). Fontosak a politikai, gazdasági és egyéb társadalmi tényezők, valamint a nemzeti "alkotmányos kultúra" is.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.* 24.

<sup>66</sup> *Ibid.* 18.

<sup>67</sup> *Ibid.* 19.

Ezért a Bizottság még arra is figyelmeztet, hogy a módosítással <sup>68</sup>kapcsolatban "nem szabad eltúlozni a formális alkotmányos különbségek jelentőségét":

A különböző módosítási mechanizmusok hatásai tehát összetettek, és a formális rendelkezéseken kívül számos egyéb tényezőtől is függenek. A papíron szigorúnak tűnő változtatási akadályok a gyakorlatban néha nem bizonyulnak annak. Másrészt a látszólag egyszerűnek tűnő követelmények, mint például a népszavazás, a gyakorlatban nagyon is korlátozó hatásúnak bizonyulhatnak (vagy nem).<sup>69</sup>

### A Bizottság ezért

hangsúlyozni kívánja, hogy az alkotmánymódosításra vonatkozó formális rendelkezések megfogalmazásakor és alkalmazásakor az ilyen szabályok lehetséges hatásainak és funkcióinak nagyfokú tudatosságára van szükség, ami általános és összehasonlító elemzést, valamint a nemzeti alkotmányos és politikai kontextus alapos ismeretét igényli. Ha ez nem megfelelően történik, akkor az alkotmánymódosítás tényleges küszöbértékei az eredetileg tervezettől és előirányzottól nagyon eltérőek lehetnek.<sup>70</sup>

A bírói értelmezés és a politikai konvenciók/szokások mellett a Bizottság nemcsak az általa "az "alkotmányos kultúra" homályosabb fogalmának" nevezett fogalom szerepét ismeri el, <sup>71</sup>hanem - pontosabban - az alkotmányszöveg eredetét/demokratikus legitimitását és korát is - amelyek mindkettő hatással van az ország alkotmányos "kultúrájára".<sup>72</sup>

A fentiek fényében túlzónak tűnhet Richard Albert kritikus ábrázolása, miszerint a Bizottság alkotmánymódosítással kapcsolatos megközelítése "formalista nézetek".<sup>73</sup> A leíró síkon aligha mondhatjuk, hogy a Bizottság formalista módon elvakult lenne az "informális" alkotmánymódosítással és annak vektorával szemben, legalábbis az érvelés ezen pontján. A Bizottság azonban a következő állítással indokolja a formális módosításra való összpontosítását:

Mindazonáltal normális politikai körülmények között általában jelentős megfelelés van a formális módosítási szabályok értelmezése és az alkotmányok módosításának gyakorisága között. A formális szabályok számítanak.<sup>74</sup>

Ez leíró jellegű állításként jelenik meg: a formális alkotmánymódosítási szabályok normális körülmények között ténylegesen meghatározóak az alkotmánymódosításra. Mint ilyen, az állítást nem támasztja alá vagy támasztja alá a Bizottság jelentésében szereplő egyetlen idézet vagy érv sem. Gyanítom azonban, hogy ez inkább egy álcázott normatív állítás. A Bizottság a "normális" és "fontos" alatt valójában azt érti, hogy a formális szabályoknak "kellene", hogy fontosak legyenek. Richard Alberthez hasonlóan tehát a Velencei Bizottság is valószínűleg segíteni akar az alkotmánytervezőknek abban, hogy olyan alkotmánymódosítási szabályokat dolgozzanak ki, amelyeket be is fognak tartani. Ezért, figyelembe véve Albert elkötelezettségét az iránt, hogy az alkotmánymódosítást a fulleriánus jogállamiság politikai eszményének normatív irányítása alá vonja, <sup>75</sup>a Bizottság "formalista nézeteivel" szembeni kritikája kissé nehezen magyarázható. Az egyetlen oknak tűnik, hogy

<sup>68</sup> *Ibid.* 65. pont; 96, 98, lásd még 132.

<sup>69</sup> *Ibid.* 102.

<sup>70</sup> *Ibid.* 103. pont; lásd még 243.

<sup>71</sup> *Ibid.* 118.

<sup>72</sup> *Ibid.* 125-127. pont.

<sup>73</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fenti jegyzet.* 125.

<sup>74</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet,* (2) 19bekezdés. 20.

<sup>75</sup> Lásd Albert, *Alkotmánymódosítások, fentebb,* 1269-70. o.



hogy a Bizottság, mint látni fogjuk, ellenzi az alkotmányban nem szereplő népszavazás igénybevételét annak érdekében, hogy a végrehajtó hatalom megkerülje az alkotmánymódosítási eljárást. Ez valóban egy konkrét eset, amikor Albert az alkotmánymódosításhoz való "demokratikus jognak" elsőbbséget ad a jogállamisággal szemben. Ez egy konkrét vitapont, nem pedig általános módszertani nézetkülönbség. Túl korai lenne azonban megmondani, hogy Albert és a Bizottság álláspontja közül melyikük áll jobban összhangban az általános megközelítésükkel.

Eddig láthattuk, hogy Richard Albert és a Velencei Bizottság elkötelezett a jogállamiságot szolgáló alkotmánymódosítási szabályok kialakításának előmozdítása mellett, azáltal, hogy olyan szabályokat állapít meg, amelyeknek jobbak az esélyei a betartására. Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy nemcsak a "jogok", hanem a demokrácia mellett is elkötelezettek, és hogy ez utóbbi ellentétben állhat a jogállamisággal. Végül tudjuk, hogy Albert és a Bizottság nem minden alkotmánymódosítási kérdésben fogja megtalálni ugyanazt az egyensúlyt a jogállamiság és a demokrácia között, ahogyan azt az is bizonyítja, hogy nem értenek egyet abban, hogy a végrehajtó hatalom népszavazást tartson, amelyről az alkotmány szövege nem rendelkezik. Ez a nézeteltérés azt mutatja, hogy a Bizottság inkább a jogállamiság oldalán áll, mint Albert, aki inkább a demokratikus eszményt képviseli.

A Velencei Bizottság "Milyen módszerrel tervezzük meg és dolgozzuk ki az alkotmánymódosítás formális szabályait?" kérdésre adott válaszában másik sokatmondó jellemzője az "alkotmányos forradalmakkal" kapcsolatos (valódi) álláspontja. A Bizottság azt állítja, hogy jelentése nem foglalkozik sem "a teljesen új alkotmányok megalkotásával, a régi rendszer új renddel való felváltásával, alkotmányos törést vagy forradalmat követően"<sup>76</sup>, sem "az alkotmánymódosítás *legitimitásának* kérdésével".<sup>77</sup> Ez pontatlan. Igaz, a Bizottság "a *meglévő* alkotmányok módosítására és az új alkotmánynak a korábbi alkotmányban meghatározott eljárás szerinti elfogadására" összpontosít,<sup>78</sup> de nem kerüli el egy kis összehasonlítást, még normatív értelemben sem.

A Bizottság kezdetben megjegyzi, hogy:

A legtöbb alkotmányban a módosítási eljárás ugyanaz, függetlenül attól, hogy a módosítás csak egyetlen rendelkezést, vagy nagy részeket, esetleg az egészet érinti. Számos alkotmány azonban [*sic*] kifejezetten különleges, megerősített eljárást ír elő az alkotmány teljes felülvizsgálatára vagy új alkotmány elfogadására. Ez utóbbi kifejezéssel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy az nem az alkotmányos folyamatosság megszakítását jelenti.<sup>79</sup>

Itt meg kell jegyezni néhány dolgot. Először is, a Bizottság nem ismeri el az alkotmánymódosítás többszintű, többretegű, vagy eszkalálódó formális szabálystruktúráinak teljes hatókörét, amelyek a kisebb változtatások és a teljes felülvizsgálat, vagy egy új alkotmány elfogadása közötti köztes területet fedhetik le. Ezt látszik magyarázni az, amit a Bizottság az alkotmánymódosítás és az alkotmánymódosítás közötti különbségtételről mond: "Formai szempontból a különbségtétel könnyen azonosítható, attól függően, hogy

---

<sup>76</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 21.*

<sup>77</sup> *Ibid.* 22. pont [kiemelés az eredetiben]. <sup>78</sup> *Ibid.* 21. pont [kiemelés az eredetiben]. <sup>79</sup> *Ibid.* 56.

a meglévő módosítási eljárások alkalmazásáról. Tartalmi szempontból a különbségtétel kevésbé egyértelmű.<sup>80</sup> Más szóval, a Bizottság tisztán jogi megközelítése nem volt hajlandó foglalkozni azzal a kérdéssel, amelyet Albert az alkotmányos "módosítás" (szűkebb értelemben vett) és az alkotmányos "feldarabolás" közötti különbségtételként fogalmaz meg. Ez elszalasztott lehetőségnek tűnik. Emlékezzünk vissza, hogy az, ami Albert híres megkülönböztetése lett a "módosítás" és a "feldarabolás" között, vagy általánosabban, az az elképzelés, hogy az alkotmányos változtatások nem mind ugyanolyan fontosak vagy nem ugyanolyan hűségesek az alkotmányhoz, mindig nem ontológiai állításként, hanem az alkotmánymódosítás formális jogi szabályainak eszkárlódó struktúrájává formalizálendő, kontingens alkotmányos döntések halmazaként volt értelmezhető.

Másodszor, sem a fenti idézetben, sem a jelentésében máshol nem tűnik úgy, hogy a Bizottság elfogadja azt a tézist, hogy a jogi "másodlagos alkotmányozó hatalom" még a teljes felülvizsgálatra vagy helyettesítésre irányuló eljárás formájában is csak "utánozhatja", de soha nem helyettesítheti az "elsődleges alkotmányozó hatalmat". E tézis szerint, bár néha tisztességes lehetőség számára, egy létező kodifikált alkotmánymódosítási eljárás, mint olyan, soha nem lehet kötelező érvényű az (elsődleges) alkotmányozó hatalomra nézve, és az alkotmánybíróságok vagy a legfelsőbb bíróságok sem tarthatják annak, sőt, még az is feladatuk lenne, hogy ezt a végső soron jogon kívüli alkotmányozó hatalmat az alkotmánymódosítás formális jogi szabályainak alkalmazásával megvédjék a közhatalom általi bitorlással szemben.<sup>81</sup> Ezzel szemben a Velencei Bizottság emlékeztet bennünket arra, hogy:

Az 1990-es évek közép- és kelet-európai alkotmányozási folyamatainak fontos eleme, hogy a tulajdonképpen teljesen új alkotmányos rendszerek kidolgozása és elfogadása az esetek nagy többségében a korábbi alkotmányok formális módosítási eljárásait követve történt.... Ezt az eljárást a Velencei Bizottság a békés reform eszközeként támogatta, amely a jogállamiság elvének megerősítését is szolgálta. Általánosságban a Bizottság határozottan támogatja az "alkotmányos folytonosság" elvét, amely szerint az új alkotmányokat is a régi alkotmányban előírt módosítási eljárásokat követve kell elfogadni - ezzel erősítve az új rendszer stabilitását, törvényességét és legitimitását.<sup>82</sup>

Ezért amikor a Bizottság azt írja, hogy "[a]z alkotmánymódosítást lehetőleg formális módosítás útján kell elfogadni",<sup>83</sup> mert "a szigorú eljárások egyik központi célkitűzése az alkotmánymódosítás legitimitásának garantálása"<sup>84</sup>, akkor nemcsak kisebb alkotmánymódosításra, de még csak nem is kisebb és "bármilyen nagyobb alkotmánymódosításra" gondol,<sup>85</sup> hanem egy teljesen új alkotmány elfogadására is. A Bizottság elismeri, hogy a demokratikus eredet miatt az alkotmány legitimitása a jogfolytonosság hiánya ellenére is lehetséges. Mindazonáltal úgy véli, hogy "[m]inden esetben, amikor az érdemi

---

<sup>80</sup> *Ibid.* 21.

<sup>81</sup> E tézis védelmében lásd Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2017). Roznai mégis az alkotmánymódosítás jogilag szabályozott eljárásának alkalmazását részesíti előnyben, amennyiben van ilyen, azzal szemben, hogy ne csak "a módosítási eljárás révén hozzanak létre új alkotmányt", hanem "a *pouvoir constituant* nevében semmiféle eljárást ne vegyenek figyelembe" (*ibid.* 166-167. o.).

<sup>82</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lágjegyzet*, (2) 19bekezdés. 68.

<sup>83</sup> *Ibid.* 246.

<sup>84</sup> *Ibid.* 22.

<sup>85</sup> *Ibid.*



informális (íratlan) módosítások alakultak ki, ezeket lehetőleg későbbi hivatalos módosítással kell megerősíteni."<sup>86</sup> Azt is hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság nem zárja ki, hogy egy alkotmány a nem demokratikus eredete ellenére is legitim lehet. Más szóval, a Bizottság "nem jelenti azt, hogy minden olyan alkotmány, amelyet eredetileg nem demokratikus eljárással fogadtak el, automatikusan cserére szorul".<sup>87</sup> Természetesen, ha minden más dolog egyenlő, a demokratikus alkotmányos eredet mindig jobb lesz, mint a nem demokratikus. A tanulság itt az, hogy a jogi/formális alkotmányos folytonossággal kapcsolatban a Velencei Bizottság úgy tűnik, hogy az alkotmányos változásokra Fuller elképzelését alkalmazza a legalitásról, vagy a jogállamiságról, mint egyfajta eljárási (nem anyagi), önmagában álló erkölcsi/politikai értékkel rendelkező formáról.<sup>88</sup> Ezt az értéket tehát a demokrácia értékével szemben lehetne mérlegelni. Mit gondol tehát Richard Albert (aki szintén zsonglörködik a jogállamiság és a demokrácia között)? Igaz, mint láttuk, Albert általánosságban azt írja, hogy:

Egy kodifikált alkotmány által szabályozott alkotmányos demokráciában a törvényhozóknak be kell tartaniuk az alkotmánymódosítás kodifikált szabályait, amennyiben az általuk elérni kívánt változtatást egyértelmű szabály szabályozza. A kodifikált változtatási szabályok megkerülésével politikailag kedvező eredményt lehet elérni, de végső soron az alkotmányt rongja, és aláássa a jogállamiságot.<sup>89</sup>

Albert valóban egyértelműen elismeri a demokratikus vagy népi legitimitás mellett a jogi legitimitást is.<sup>90</sup> Ami azonban különösen a forradalmi alkotmányosságot illeti, Albert nem ismétli meg a jogállamiság mellett elkötelezettségét, hogy esetleg kritikával illesse az ilyen informális alkotmánymódosítást a jogfolytonosság nevében. Úgy tűnik, hogy ez - még *a fortiori* érv formájában is - összhangban van azzal, hogy támogatja, ha a végrehajtó hatalom népszavazást tart, amelyet az alkotmány nem ír elő. A Velencei Bizottság, amely ragaszkodik a jog és a pusztá politika közötti világos elválasztás fenntartásához, a spektrum jogállamisággal kapcsolatos része felé áll.

Amint láttuk, a Velencei Bizottságnak nincs kinyilvánított szándéka arra, hogy új "legjobb modellt" vagy normákat fogalmazzon meg az alkotmányos változásokra vonatkozóan.<sup>91</sup> Véleménye szerint az alkotmánymódosítás formális szabályainak kialakítása a merevség és a rugalmasság közötti megfelelő egyensúly megteremtésének kérdése, hogy "[a] végső egyensúlyt csak az egyes alkotmányos rendszereken belül lehet megtalálni, annak sajátos jellemzőitől függően"<sup>92</sup>, és hogy "[a]z, hogy egy adott alkotmányos rendszernek sikerült-e megfelelő alkotmányos egyensúlyt találnia, az esetről-esetre értékelhető".<sup>93</sup> Azonban még eseti alapon is felmerülhet a kérdés: konkrétan hogyan lehet megtalálni az egyensúlyt a merevség és a rugalmasság között? A Bizottság azt írja, hogy "az egyensúlyozás többé-kevésbé sikeres lehet, a mechanizmusok és elvek általános megértésétől függően".<sup>94</sup> Mindazonáltal a cikk következő részében még nem derül ki, hogy milyen mértékben

---

<sup>86</sup> *Ibid.* 246.

<sup>87</sup> *Ibid.* 124.

<sup>88</sup> Fuller, *fenti* megjegyzés 48.

<sup>89</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fenti* 1269-70. o.

<sup>90</sup> *Ibid.* 270.

<sup>91</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi* lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 17.

<sup>92</sup> Lásd 88.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 239.

<sup>93</sup> *Ibid.* 105.

<sup>94</sup> Lásd 88.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 239.

az általa javasolt módszer iránymutatást nyújthat az alkotmányos tervezéshez. A jagon kívüli tényezőkről azt mondták, hogy korlátozott mértékben számítanak, mivel a Bizottság úgy véli, hogy normális körülmények között az alkotmánymódosítás formális szabályai többet számítanak, és hogy az alkotmánymódosítás jogi dimenzióját episztemológiailag és módszertanilag mindenképpen el kell különíteni és el kell különíteni a jagon kívüliektől. Ez lehetővé teszi egyrészt a jogi, másrészt a politikai, társadalmi és kulturális aspektusok közötti kölcsönhatás világosabb tanulmányozását és megértését. Az alkotmányos változások formális szabályainak kialakítása során a megfelelő egyensúly megteremtése ráadásul nem csupán a "mechanizmusok" megértésének, hanem az "elvek" értelmezésének és alkalmazásának kérdése. Más szóval, ez végső soron normatív döntés kérdése marad, és ezért a Bizottságnak nem volt más választása, mint elismerni, hogy jelentése "normatív reflexiókat" tartalmaz.<sup>95</sup>

Ezen a normatív síkon a Velencei Bizottság *alkotmánymódosításról szóló jelentésében* nem világos, hogy a jogállamiság és a demokrácia közötti (kétségtelenül tett) különbségtétel hogyan kapcsolódik az alkotmánymódosítás formális szabályainak merevsége és rugalmassága közötti egyensúlyhoz. Emlékezzünk arra, hogy a jelentés kiindulópontja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2007-es ajánlása volt, amely aggasztotta, hogy "az alkotmánymódosítás jelenlegi nemzeti szabályai kellően magas jóváhagyási szintet igényelnek-e ahhoz, hogy megakadályozzák a demokráciával való visszaéléseket".<sup>96</sup> Minden valószínűség szerint ennek az aggodalomnak az volt a mögöttes érvelése, hogy bár a formális alkotmánymódosítás rugalmassága demokratikusabbnak tűnik, a túl sok, azaz a nem kellő merevség visszaéléseket eredményezhet a demokráciával szemben. Arról van szó, hogy a demokráciát valami mással kell ellenőrizni, hogy megakadályozzuk a túlkapásait? Ez a valami más a jogállamiság? Vagy inkább és pontosabban a jogállamiság eszményének kiterjesztése a "modern", törvényhozás feletti alkotmányosságra? Valóban, mi a helyzet a "demokrácia visszaéléseinek" kockázatával az angol típusú alkotmányossággal rendelkező országokban, ahol a parlamenti szuverenitás - Lord Bingham szavaival élve - a "brit alkotmány alapköve"?<sup>97</sup> A helyzet az, hogy a Velencei Bizottság *alkotmánymódosításról szóló jelentése* állandósítja ezt a zavart a demokrácia, a jogok, a jogállamiság és a törvényhozás feletti alkotmányosság eszméi között, így az alkotmánymódosítás formális szabályainak merevsége és rugalmassága közötti megfelelő egyensúly megteremtésével kapcsolatos álláspontjuk átláthatatlan marad. A Bizottság például azt írja, hogy ő maga "azon a véleményen van, hogy az alkotmánymódosításra vonatkozó, a rendes jogalkotáshoz képest szigorúbb eljárások alkalmazása a demokratikus alkotmányosság egyik fontos elve, amely elősegíti a politikai stabilitást, a legitimitást, a döntéshozatal hatékonyságát és minőségét, valamint a nem többségi jogok és érdekek védelmét".<sup>98</sup> Ebben a passzusban tehát az alkotmánymódosítás kellően merev formális szabályainak követelményét a jogalkotás feletti alkotmányosság állítólagos értékével magyarázzák, amely nem a kevésbé vitatott értelemben vett jogállamiság szükségszerű velejárója, hanem olyan velejáró, amelyre a jogállamiság kiterjeszhető. Mindenesetre a Bizottság a törvényhozás feletti alkotmányossághoz és annak fenntartásához a politikai stabilitás, a legitimitás, a döntéshozatal hatékonysága és minősége, valamint a nem többségi érdekek védelme értékeit kapcsolja. Ezt azonban csak a következők révén teheti meg

<sup>95</sup> *Ibid.* 17.

<sup>96</sup> Európa Tanács, *Az emberi jogok és a demokrácia helyzete*, a fenti művészeti jegyzetben. 17.20.

<sup>97</sup> *Jackson és mások kontra Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL,56 (9Lord Bingham).

<sup>98</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés.* 238.

a jogok és a jogállamiság (és a jogi legitimitás eszméje) beépítése. Másképpen fogalmazva, a Bizottság a jogállamiságot feloldja a modern, jogalkotás feletti, demokratikus és jogalapú alkotmányosság homályos elképzeléseiben (vagy elképzelések egymás mellé helyezésében). Következésképpen az olvasónak az a javaslata marad, hogy a demokrácia végső soron az alkotmányos változtatás szabályai tekintetében egyszerre kellő rugalmasság és kellő merevség esete. Mi a helyzet akkor a jogállamisággal? Lehetséges, hogy a kellő merevség mellett kellő rugalmasságot is követel? Ebből következik, hogy a Bizottság azonosítja az alkotmánymódosítás túl merev és túl rugalmas szabályainak "lehetséges buktatóit":

1. Az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok túl merevek. Az eljárási és/vagy tartalmi szabályok túl szigorúak, ami bezártságot eredményez, bebetonozza a kormányzás nem megfelelő eljárásait, blokkolja a szükséges változásokat. Ez a demokratikus fejlődés túlságosan szoros korlátozását és a reformot akaró többség jogfosztását jelenti.

2. Az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok túl rugalmasak. Az eljárási és/vagy tartalmi szabályok túl lazák, ami instabilitást, kiszámíthatatlanságot és konfliktusokat okoz. A demokratikus eljárások, az alapvető értékek és a kisebbségi érdekek nincsenek kellőképpen védve. Az alkotmányreform kérdése önmagában folyamatos politikai viták tárgyává válik, és a politikai szereplők a vitákkal töltik az idejüket ahelyett, hogy a meglévő kereteken belüli kormányzással foglalkoznának.<sup>99</sup>

Egy ilyen beszámoló ellentétben áll a Bizottságnak a jogi alkotmányos legitimitás, sőt az alkotmányos jogfolytonosság iránti erős elkötelezettségével.<sup>100</sup> A Velencei Bizottságban itt is a demokrácia mindkét oldalról működik, a jogállamiságot instrumentálisan és bevallatlanul feloldja a "modern demokratikus alkotmányosság" gyűjtőfogalmában, amely - mivel megkülönbözteti a demokrácia korábbi vagy más formáitól - csak a merevség érdekében működik. Ez azt jelzi, hogy látszólag nincs tudatában annak, hogy a túl merev alkotmánymódosítási szabályoknak rossz esélyük van arra, hogy az uralkodók kövessék őket, így a jogállamiság nemcsak a kellő merevség, hanem a kellő rugalmasság mellett is érvelt. Pontosabban, a jogállamiság csak olyan jogrendszerekben szól az alkotmánymódosítás kellően merev jogi szabályai mellett, ahol meg kell találni és meg kell őrizni a formálisan alkotmányos és a formálisan rendes törvények közötti különbséget - ami kizárja a parlamentáris szuverenitás rendszereit.

Van még más is, mert úgy tűnik, a Bizottság nincs teljesen tisztában azzal a ténnyel, hogy az alkotmányos stabilitás, kiszámíthatóság és védelem jogi formája nemcsak a kormányzati hatalommal szemben, hanem a bíróságokkal szemben is keresendő, így a jogállamiság megint csak nem csak a kellő merevségre, hanem a kellő rugalmasságra is felszólít, mint ugyanazon érem két oldalára. Az egyik oldalon, ahol az alkotmánymódosítás formálisan kodifikált jogi szabályai túl lazák, ott az alkotmánybíróságok vagy a legfelsőbb bíróságok egyre inkább hajlamosak azokat újra szigorítani, akár az "implicit megváltoztathatatlanság" kimondásáig és megítéléséig.<sup>101</sup> Az ilyen bírói gyakorlat az elsődleges "*pouvoir constituant*" gondolatára épül, amit a Velencei Bizottság határozott álláspontja a jogi legitimitás és a folyamatosság tekintetében kizár. Továbbá látni fogjuk, hogy a Bizottság "normatív reflexiói", amelyek az alkotmánytervezésre javasolt módszerét kísérik, logikusan magukban foglalják az implicit alkotmányos megváltoztathatatlanság bírósági felülvizsgálatának elutasítását. A másik oldalon, ahol az alkotmánymódosítás formálisan kodifikált jogi szabályai túl szigorúak, a bíróságok engedhetnek azok lazításának. Azonban ezen az alapon,

<sup>99</sup> Lásd 12.még: *ibid.* a (2) bekezdésben. 104,239.

<sup>100</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról*, lásd fentebb a következő 19bekezdés22,eket 68.

<sup>101</sup> Lásd Roznai, *Supra* note 82.

Richard Albert beszéde és a "bírói minimalizmus" <sup>102</sup> mint a jogállamiságból valamilyen módon eredő érték használata arról tanúskodik, hogy világosabban értjük ennek az eszménynek az alkotmánymódosítási szabályok kialakítására gyakorolt hatását.

### C. Richard Albert alkotmánymódosításról szóló könyvének alapjául szolgáló elméleti feltevések (és nehézségek)

Ha már Richard Albertről beszélünk, az írás bevezetőjében elkezdünk megismerni a módszertanával, <sup>103</sup> így már ismerjük azt a szerény kettős célt, amelyet könyvének állít: "érdeklődést kelteni az alkotmánymódosítás iránt, és útmutatást adni azoknak, akik meg akarják érteni, hogyan változnak az alkotmányok".<sup>104</sup> Azonban, mint az elején említettem, az én értelmezésem szerint a könyv valódi gyakorlati célja az, hogy a világ alkotmánytervezői számára olyan módszert adjon az alkotmánymódosítási szabályok megtervezéséhez, amelyek nem pusztán elvont egyensúlyt teremtenek a merevség/stabilitás és a rugalmasság/evolúció között, hanem gyakorlati egyensúlyt, olyan szabályokként, amelyek betartásának esélyét (a jogállamiság érdekében) maximalizálják. Ez adja az első előnyt Albertnek a Velencei Bizottsággal szemben, mivel a Bizottság nincs teljesen tisztában azzal, hogy a jogállamiság nemcsak kellő merevséget, hanem kellő rugalmasságot is igényel. Ezért a jogállamiságra leselkedő e lopakodó veszély nagyobb tudatosságával Albert a "hallgatóságos megváltoztathatatlanság" és a bírói aktivizmus más esetei közül is kiválik. Ez a tudatosság különleges értéket nyer, ha azzal a felismeréssel párosul, hogy a (szigorúbb értelemben vett) "módosítás" és a "feldarabolás" közötti látszólag érdemi különbségtétel valójában egy sor olyan esetleges politikai döntéssel esik egybe, amelyek jogilag az alkotmánymódosítási eljárások eszkalálódó struktúrájába kerülnek átültetésre. A "lépcsőzetes alkotmánytervezés" valóban alternatívaként <sup>105</sup> működik, nemcsak a változtatási szabályokkal szemben, amelyeket a kormányok nem engedelmessé válnának, mert túl merevek, hanem a változtatási szabályokkal szemben is, amelyeket a bíróságok nem engedelmessé válnának, mert túl rugalmasak. Mégis, egy további pont jár Albertnek a Bizottság rovására a jogállamiság kevésbé vitatott, de alkalmazkodóbb, pontosabb és operatívabb felfogásáért, amely nagyjából követi Fuller értelmezését, különösen az általánosság, a kihirdetés (vagy nyilvánosság) és a kongruencia desiderátáit.<sup>106</sup> Emellett, mivel Albert az alkotmánymódosítást egyszerre tekinti a nép jogának és szeretné, ha az alkotmánymódosítási szabályai követhetők lennének, meglepő, hogy nem mozgósítja jobban a "nem követeli meg a lehetetlent" (vagy a megvalósíthatóság) desiderátumot.<sup>107</sup>

Albert elméleti megközelítése az alkotmánymódosítási szabályok kialakítására vonatkozó iránymutatásnak azonban hátrányai is vannak. A főként összehasonlító alkotmányjogászként és mellékesen összehasonlító "alkotmánytudományi" <sup>108</sup> kutatóként dolgozó Albert egy olyan

---

<sup>102</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1269.

<sup>103</sup> Itt jegyzem meg, hogy Albert alkotmánymódosítással kapcsolatos munkája egyéni tudományos produkció, és nem egy nemzetközi közintézmény kollektív munkája.

<sup>104</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 136.

<sup>105</sup> Lásd Dixon & Landau, *Supra* note. 10.

<sup>106</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti 1269-70. o.

<sup>107</sup> Fuller, *fentebb* 4870-79. o.

<sup>108</sup> Lásd Ran Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law* (Oxford UK: Oxford University Press, 2014), 151-190. o. (4. fejezet).



ambivalens, a tényszerű leírások/magyarázatok és a normatív diskurzus között ingadozó megközelítés. Ez két, analitikusan különböző politikai érték összefonódását és összemérését eredményezi, amelyeket a könyvben időnként a maga módján úgy kezel, mintha ugyanazok lennének: a jogállamiság és a demokrácia (vagy "demokratikus alkotmányosság"). Ezt a hipotézist valószínűleg megerősíti az a tény, hogy amellet, hogy a jogállamiság megköveteli, hogy az alkotmánymódosítási szabályokat úgy alakítsák ki, hogy azokat az állam be tudja és be is fogja tartani, Albert azt állítja, hogy az alkotmánymódosítás "alapvető jog", mivel "az alkotmánymódosítás joga a demokratikus jogok nagyobb halmazának része".<sup>109</sup> Tekintettel a kormányok formális alkotmánymódosításban betöltött szerepére, ez az állítás, amely talán áthidalhatta volna a jogállamiság és a demokrácia közötti szakadékot az alkotmánymódosítás tekintetében, nincs kellően kibontva könyvében.

Albert módszertanának másik gyengesége ismét a jogi és a politikai alkotmányosság között tétovázó magatartásából ered. A Velencei Bizottsággal ellentétben Albert az alkotmányos változások jogi és jogon kívüli tényezőit és szempontjait egyesíti. Véleményem szerint ez a hiányosság az oka annak, hogy például Erin Delaney megállapíthatta, hogy Albert "saját elemzése alulmúlja a módosítási kultúra és maguk a módosítási szabályok közötti kapcsolatot".<sup>110</sup> Következésképpen Albert számos erősen érződő oldalt tölt azzal, hogy azt sugallja, hogy az alkotmánymódosítás nehézségének mérésére tett minden kísérlet valószínűleg illuzorikus.<sup>111</sup> Albert "egy fontos megfigyelést tesz, amely az alkotmánymódosítások kutatói körében szinte teljesen elveszett: a kodifikált módosítási szabályok önmagukban nem mondják meg, hogy mennyire nehéz módosítani egy alkotmányt".<sup>112</sup> Mint láttuk, a Velencei Bizottság nem vitatja pontosan ezt az állítást, de úgy gondolja, hogy normális körülmények között az alkotmánymódosítás formális jogi szabályai "számítanak", és hogy nincs episztemológiai vagy módszertani nyereség az ilyen módosítások jogi dimenziójának elolvasztásával. Egyetértek ezzel a nézettel. Mivel az alkotmánymódosítás formális szabályainak kialakítása a merevség és a rugalmasság közötti egyensúlyozás, hogyan működhetne a helyes egyensúly megteremtésére tett kísérlet anélkül, hogy az alkotmánymódosítás nehézségeit egyáltalán mérnénk?

Ami a Velencei Bizottságot illeti, amely egyébként szándékosan a jogi területre összpontosítja módszertanát, Bjørn Erik Rasch és Roger Congleton munkájára támaszkodik, amely szerint az alkotmánymódosítási szabályok merevségének/rugalmasságának meghatározásához a két legfontosabb kritérium az alkotmánymódosításra vonatkozó döntések száma ("vétópontok") és a szereplők száma ("vétóbejegyzések").<sup>113</sup> Bár nem tökéletes, ezt a megközelítést koherensebbnek és gyümölcsözőbbnek tartom, mint Albertét. Van azonban valami még ennél is

---

<sup>109</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1194.

<sup>110</sup> Delaney, fenti megjegyzés 3.

<sup>111</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, 195-138. o. (3. fejezet). Lásd különösen *ibid.* 137-138. o.

<sup>112</sup> *Ibid.* 96.

<sup>113</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról*, 19. l. jegyzet, 99. bekezdés, idézi Bjørn Erik Rasch & Roger D Congleton, "Amendment Procedures and Constitutional Stability", in Roger D Congleton & Birgitta Swedenborg, szerk., *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2006) 319. Lásd még Bjørn Erik Rasch, "Foundations of Constitutional Stability: Veto Points, Qualified Majorities, and Agenda-Setting Rules in Amendment Procedures" (az ECPR közös műhelyülésein, Rennes, Franciaország, 2008. április 11-16.) elhangzott előadás [nem publikált], online (pdf): [ecpr <ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d634bfdc-6239-40a0-98b6-](http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d634bfdc-6239-40a0-98b6-)





reális módszertani nyitottságában rejtélyes Albert: bár "útmutatást akar adni azoknak, akik meg akarják érteni, hogyan változnak az alkotmányok", úgy tűnik, <sup>114</sup>Albertnek nincs egységes fogalma arról, hogy mi az alkotmány. Valójában, miután azonosította a "felhasználások" három különböző kategóriáját, amelyeket a formális alkotmánymódosítási szabályok szolgálnak, nevezetesen a formális, a funkcionális és a szimbolikus/értékjelző/kifejező felhasználásokat, Albert azt írja, hogy "[a]z alkotmánymódosítási szabályok e sokféle felhasználása nem biztos, hogy mindegyiket egyszerre és ugyanabban az alkotmányban lehet alkalmazni".<sup>115</sup> Nem világos, hogy e felhasználási módok bármelyike mennyire választási kérdés vagy lehetőség az adott alkotmánytervezők számára egy adott időpontban. Amint látni fogjuk, nem világos, hogy az egyes felhasználási módok hogyan befolyásolják az adott megfelelő egyensúlyt, amelyre törekedni kell - hacsak nem létezik sok, lényegesen különböző megfelelő egyensúly, amelyet önkényesen ki lehet választani.

#### **IV. RICHARD ALBERT ÉS A VELENCEI ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÓ BIZOTTSÁG: ÖSSZEHASONLÍTÓ MÓDSZEREK**

Összefoglalva, mind Richard Albert, mind a Velencei Bizottság iránymutatást kíván adni az alkotmánymódosítás írott jogi szabályainak kialakításához. Egyikük sem javasol egy mindenre egyformán alkalmas rendszert vagy szabályrendszert. Inkább mindkettő ragaszkodik ahhoz, hogy ez a kialakítás eseti alapon megfelelő egyensúly megteremtésének kérdése. *Első látásra* mind Albert, mind a Bizottság számára a keresett egyensúly a merevség és a rugalmasság között van. A Bizottság megközelítése azonban - anélkül, hogy figyelmen kívül hagyná a jogon kívüli alkotmányos változások és a jogon kívüli alkotmányos változások jogon kívüli tényezőinek valóságát - szándékosan jogtudatosabb.

Ezzel szemben Albert a jogi és a politikai alkotmányosság között ingadozik, mivel a jogállamiságot és a demokráciát egymással szemben mérlegeli. Végül is az alkotmánymódosításról mint "alapjogról" szóló tézise nincs kellően kibontva. Ha a jogot és a tiszta politikát különválasztja, akkor jobban tudja értékelni az alkotmánymódosítás jogi és jogon kívüli aspektusai közötti kölcsönhatást, és megőrizheti a merevség és a rugalmasság között kialakítandó egyensúlyt. Ez annak köszönhető, hogy rendelkeznek egy - bár tökéletlen - mércével a módosítás nehézségeinek mérésére, a jogi nehézségekre összpontosítva. Albert nagyobb nyitottsága - vagy a politikán keresztüli kerülőút - azonban a "többszintű alkotmányossághoz", az alkotmánymódosítás jogi dimenziójának gazdagabb megértéséhez vezet.

Ráadásul Albert a jogállamiságnak egy sokkal világosabb és kevésbé ellentmondásos felfogását vallja, mint a Bizottság, amelynek változata a jogállamiságot a modern (és jogalapú) demokratikus alkotmányosság gyűjtőfogalmába oldja fel. Paradox módon azonban a gyakorlatban a Bizottság erősebben elkötelezettnek tűnik a jogállamiság eszméje és a jogfolytonosság mellett, míg Albert hajlamos könnyebben engedni a demokratikus kivételességnek, mint például abban az esetben, amikor a végrehajtó hatalom az alkotmányban nem szereplő népszavazáshoz folyamodik. Ezzel szemben Albert jobban szolgál, amikor a bírói aktivizmus veszélyéről van szó. Albert módszertanának másik előnye a Bizottságéval szemben az, hogy tartalmazza annak a jobb megértésnek a magvait, hogy mind a jogállamiság, mind a demokrácia megköveteli a merevség és a rugalmasság közötti egyensúlyt, noha a

---

<sup>114</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fenti jegyzet*. 136.

<sup>115</sup> *Ibid.* 262.

konfliktusba kerül. Így az alkotmánymódosítás jogi szabályainak kialakításakor megteremtendő egyensúly kétrétegűvé válik, és az alkotmánymódosítás alapvető jogi kérdései közé tartozik a jogfolytonosság és a forradalmi alkotmányosság ellentéte, a *pouvoir constituant* elméletei (és retorikája), a megváltoztathatatlanság (explicit és implicit), valamint az alkotmányos népszavazások legális, illegális és "jogon kívüli" felhasználása. Azonban - és ez talán a legaggasztóbb - Albert nem csak azt sugallja, hogy a módosítási nehézségek értékelésére tett kísérletek valószínűleg eredménytelenek lesznek, de még az alkotmány egységes koncepcióját sem vallja. A Richard Albert és a Velencei Bizottság alkotmánymódosítási vagy alkotmánymódosítási szabályok kialakítására vonatkozó elméleti megközelítései alapján most értelmesebben, kritikusan és így hasznosan összehasonlíthatjuk az általuk javasolt konkrét iránymutatásokat az alkotmánytervezők számára.

### **A. A Velencei Bizottság iránymutatásai az alkotmánymódosítási szabályok kialakítására vonatkozóan**

#### *1. Négy tényező*

A Velencei Bizottság négy fontos tényezőt határoz meg, amelyek befolyásolják azt a megfelelő egyensúlyt, amelyet az alkotmánymódosítási szabályok tervezőinek eseti alapon kell megteremteniük a merevség és a rugalmasság között.

Az első tényező az alkotmány eredete. Bár a Bizottság "nem jelenti azt, hogy minden olyan alkotmány, amelyet eredetileg nem demokratikus eljárásokkal fogadtak el, automatikusan cseréire szorul", mégis azt állítja, hogy "az ilyen alkotmányok nem lehetnek túl merevek".<sup>116</sup>

A második tényező az alkotmány kora. Ha "az öregség nem érv a nemzeti alkotmány ellen", akkor is igaz, hogy "a régi alkotmányszövegeknek különösen nagy szükségük van a rugalmasságra, hogy alkalmazkodni tudjanak a társadalom átalakulásaihoz, ha meg akarják őrizni jelentőségüket mint a politikai cselekvés releváns és működőképes keretét".<sup>117</sup>

A harmadik tényező az alkotmányszöveg részletessége, mivel "[a]minél hosszabb és operatívabb egy alkotmányszöveg, annál inkább hasonlít a rendes jogalkotáshoz, és annál hajlamosabbnak kell lennie és lesz viszonylag gyakori módosításra".<sup>118</sup> A Bizottság itt azt sugallja, hogy a jogi merevség és az alkotmánymódosítás rugalmassága közötti megfelelő egyensúly megteremtése nevezetesen az alkotmányos és a közönséges jogszabályok közötti különbség fenntartása az eltérő megfogalmazás és hosszúság révén. Annak érdekében, hogy a hosszabb alkotmányok fenntartsák ezt a különbséget és elfogadható egyensúlyt érjenek el, a Bizottság felidézi annak lehetőségét, hogy az alkotmányos rendelkezések két külön kategóriája két különböző módosítási eljárással rendelkezzen: "egy olyan, amely a legalapvetőbb szabályokat és elveket tartalmazza, és amelyet nagyon nehéz módosítani, és egy másik, amely a kormányzati gépezetre vonatkozó részletesebb szabályokat tartalmazza, és amely könnyebben módosítható".

---

<sup>116</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 124.*

<sup>117</sup> *Ibid.* 127. pont. A témáról lásd még David S Law & Mila Versteeg, "The Declining Influence of the United States Constitution" (2012) 87:3 NYUL Rev., 2012. 762.

<sup>118</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 128.*



változtatni."<sup>119</sup> Ez a kategorikus megközelítés nem ismeri el a többszintű alkotmányosságot, amely nem csak két különböző módosító formulát tesz lehetővé. Mégis, Richard Alberthez hasonlóan a Velencei Bizottság is a módosíthatatlanság alternatíváját látja ebben a lehetőségben. Sőt, a Bizottságnak a módosíthatatlanságról alkotott nézetei alapján több mint valószínű, hogy egy ilyen alternatívát "majdnem egyenértékűnek tart a rendelkezések megváltoztathatatlaná tételeivel",<sup>120</sup> vagy "a gyakorlatban való megváltoztathatatlansággal"<sup>121</sup>, amely alternatívát előnyben kell részesíteni. Mindenesetre a Bizottság azt írja:

Az alkotmánymódosítási eljárásokat világos és egyszerű módon kell megfogalmazni, és nyílt, átlátható és demokratikus módon kell alkalmazni.<sup>122</sup>

[...] ha az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok és eljárások értelmezésre és vitára adnak lehetőséget, vagy ha túlságosan elhamarkodottan vagy demokratikus diskurzus nélkül alkalmazzák őket, akkor ez alááshatja a politikai stabilitást és végső soron magának az alkotmánynak a legitimitását.<sup>123</sup>

Ezzel szemben Albert számára az operatív egyértelműség nem tűnik aggályosnak. Azt állítja - egyébként anélkül, hogy egységes koncepciót alkotna arról, hogy mi az alkotmány -, hogy az alkotmányok, beleértve a módosítási szabályokat is, szimbolikus funkciót töltenek be, mivel kifejezik vagy jelzik a társadalom értékeit. Ez annál is meglepőbb tőle, mivel az egyértelműség Fuller egyik desiderátuma a legalitással kapcsolatban.<sup>124</sup>

A Bizottság által meghatározott negyedik és egyben utolsó tényező az alkotmányos jogérvényesíthetőségi szint:

Általánosságban elmondható, hogy minél jogilag működőképesebb egy alkotmányos szöveg, annál rugalmasabbnak kell lennie. Ugyanakkor minél gyakrabban hivatkoznak egy alkotmányra a bíróságok előtt, annál nagyobb a mozgástér a bírósági értelmezésen keresztül történő reformra - ami kevesebb formális módosításra van szükség.<sup>125</sup>

Nem világos, hogy a Bizottság itt mit mond az alkotmányos tervezőknek. Lehet, hogy a magas szintű igazságszolgáltatathatóság azért kívánatos, mert a bírói értelmezés révén egyszerre teszi lehetővé a jogi működőképességet és az alkotmány merevségét. Egy ilyen irányelvet megkérdőjelezhetőnek tartanék, mivel érzéketlen a bírói aktivizmusnak a jogállamiságot fenyegető kockázatával szemben. Ami azt illeti, a Bizottság valóban jelét adja annak, hogy tudatában van ennek a veszélynek, de töredékes módon. A Bizottság például úgy véli, hogy "az alkotmánymódosításra előírt eljárásokat követő deliberatív és demokratikus politikai eljárás egyértelműen előnyösebb, mint a tisztán bírói megközelítés".<sup>126</sup> A Bizottság talán tisztában van azzal a veszéllyel, hogy a túl merev módosítási szabályokat nemcsak a hatalmon lévők, hanem a bíróságok is megszeghetik, ugyanis azt írja: "Minél nehezebb egy adott alkotmányt módosítani, annál valószínűbb, hogy a változtatásra irányuló felhívások jogi lépésekbe csatornázódnak, és annál valószínűbb, hogy a bíróságok követik az ilyen felhívásokat".<sup>127</sup> A

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.* 53.

<sup>121</sup> *Ibid.* 216.

<sup>122</sup> *Ibid.* 202.

<sup>123</sup> *Ibid.* 204.

<sup>124</sup> Fuller, *fenti* megjegyzés, 4863-65. o.

<sup>125</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés.* 129.

<sup>126</sup> *Ibid.* 112.

<sup>127</sup> *Ibid.* 111.



A Bizottság hozzátehetné volna, hogy fordítva, egy túl könnyen módosítható alkotmányszöveg arra készítheti a bíróságokat, hogy az alkotmánymódosítások érdemi felülvizsgálatát folytassák, és az "implicit megváltoztathatatlanság" szabályait vagy elveit alakítsák ki. Mindazonáltal a Bizottság az alkotmánymódosítások érdemi bírósági felülvizsgálatát ellenzi.<sup>128</sup>

Ezt az esetet leszámítva nem világos, hogy a Bizottság milyen szempontból tartja problematikusnak az alkotmánymódosítást bírósági értelmezés útján. A Bizottság azonban óva int a bírói aktivizmustól, legalábbis ami az alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálatát illeti. A Bizottság azt írja: "Ha a nemzeti alkotmányos rendszer rendelkezik az alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálatáról, akkor azt körültekintően és megfontoltan kell végezni, a nemzeti alkotmányos jogalkotó számára mérlegelési mozgásteret biztosítva".<sup>129</sup> Ebben a tekintetben "[a]z alkotmánymódosítási javaslatok kötelező a priori bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos tapasztalatok a Velencei Bizottság megítélése szerint vegyesek".<sup>130</sup> Ilyen kötelező felülvizsgálatról rendelkezik például Azerbajdzsán, a Kirgiz Köztársaság, Moldova és Ukrajna. Ez néha túlzott merevséghez és a demokratikus alkotmányosság korlátozásához vezetett, nevezetesen azáltal, hogy megakadályozta, hogy a módosításokat egyáltalán demokratikusan megvitassák.<sup>131</sup> Hozzá kell azonban tennem, hogy Michael Hein nemrégiben megjelent tanulmánya szerint:

míg a posztoszocialista Európán kívül az összes bírósági döntésnek csak 18,4 százaléka a bírói aktivizmus esete [az alkotmánymódosítással kapcsolatban], addig ez az arány a posztoszocialista országokban százalékosan 23,5 teszt ki. Ha ezt a számot a hivatalból történő előzetes felülvizsgálat nélkül számoljuk ki, amely csak Közép- és Kelet-Európában áll rendelkezésre, és ezért erősen torzíthatja az eredményt, akkor a posztoszocialista Európában az aktivista döntések aránya tovább emelkedik, és eléri a százalékosan 31,3.<sup>132</sup>

A Velencei Bizottság a bírói aktivizmust a bírói informális alkotmánymódosítás szélsőséges és elítélendő eseteként jellemzi. A Bizottság valóban kétféle informális alkotmánymódosítást különböztet meg: a bírói és a politikai alkotmánymódosítást. Azt is írja: "Az intézményi és a jogi rendelkezések az informális változás tipikus mechanizmusa tekintetében is különböznek. Az előbbieket alkotmányos egyezmények egészítik ki, míg az utóbbiakat a bíróságok és más, az alkotmányossági felülvizsgálatban részt vevő szervezetek értelmezik újra és pontosítják."<sup>133</sup> Saját elemzésünk szempontjából itt az a lényeg, hogy a Velencei Bizottság még a bírói aktivizmustól különösen is eltekintve általában hajlamos helyteleníteni az informális változtatásokat a formális alkotmánymódosítások javára.<sup>134</sup> Ez a Bizottság azon tézisével szemben, miszerint az alkotmánymódosítás szabályainak magasabb szintű igazságszolgáltatathatósága csökkentheti a formális módosítások szükségességét, fenntartásként kell, hogy szolgáljon.

---

<sup>128</sup> *Ibid.* 234-35. pont.

<sup>129</sup> *Ibid.* 251.

<sup>130</sup> *Ibid.* 195.

<sup>131</sup> *Ibid.* 245.

<sup>132</sup> Michael Hein, "Számítanak-e az alkotmányos sáncoló záradékok? Constitutional review of constitutional amendments in Europe" (2020) 18:1 Intl J Const L at [78102kiemelés az eredetiben].

<sup>133</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet*, (2) 19bekezdés. 134.

<sup>134</sup> *Ibid.* 117.



## 2. "Normatív reflexiók"

Bár a Velencei Bizottság - Richard Alberthez hasonlóan - ragaszkodik ahhoz, hogy az alkotmánymódosítási szabályok merevsége és rugalmassága közötti megfelelő egyensúlyt csak eseti alapon lehet megtalálni, így egyszerűen nem létezhet egyetlen, általános és szabványos modell, mégis megjegyzi, hogy:

Ha nincs is "legjobb modell", legalább van egy meglehetősen elterjedt modell, amely jellemzően bizonyos minősített parlamenti többséget (leggyakrabban 2/3-ot), majd egy vagy több további akadályt - vagy többszörös parlamenti döntést (időbeli késleltetéssel), vagy más szereplők (több szereplő) általi további döntést, leggyakrabban népszavazáson történő ratifikáció formájában - igényel.<sup>135</sup>

Gyakorlatilag, ha számos európai alkotmány "előírja egy külön testület összehívását bizonyos rendelkezések módosítása vagy egy új alkotmány elfogadása céljából",<sup>136</sup> akkor "a legtöbb országban a Parlament egyszerre szolgál rendes és alkotmányos jogalkotóként".<sup>137</sup> E két parlamenti minőség eljárási megkülönböztetése érdekében "[a]z európai alkotmányokban leggyakrabban alkalmazott két mechanizmus (i) a minősített parlamenti többség és (ii) az időbeli halasztás".<sup>138</sup> További mechanizmusok közé tartozik a különlegesen magasabb határozatképesség előírása, több vagy több olvasat előírása, közbeeső választások előírása és ratifikációs népszavazások tartása. Aligha ismernénk fel a kanadai eljárás lényegét az előbbiekből. Mindazonáltal a Bizottság szót ejt arról, hogy "a szövetségi rendszerekben néha a [szövetségi] egységek általi ratifikációra van szükség"<sup>139</sup>. Ez még mindig eléggé elmarad a tartományi részvétel és kezdeményezés szintjétől az alkotmánymódosításban Kanadában.

A Bizottság azonban nem szorítkozik arra, hogy leíró módon felvázolja egy tipikus európai alkotmánymódosítási eljárás vázlatát. Valójában számos "normatív megfontolással" folytatja. A Bizottság mindenekelőtt azon a véleményen van, hogy "a nemzeti parlament az alkotmánymódosítás legmegfelelőbb színtere, összhangban a demokrácia modern eszméjével".<sup>140</sup> Látni fogjuk, hogy Albert Richárd nem állít ilyet. Másodszor, a Bizottság azt állítja, hogy "[egy] jó módosítási eljárás általában tartalmaz (i) minősített parlamenti többséget, amely nem lehet túl szigorú, és (ii) bizonyos időbeli késedelmet, amely biztosítja a vita és a mérlegelés időszakát".<sup>141</sup> Ez utóbbit illetően a Bizottság csak időközszöböket fontolgat, míg Albert mind az időközszöböket, mind az időkorlátokat tárgyalja, ami a generációk közötti módosítás meglehetősen kényes és fontos kérdéseinek kezeléséhez vezet.

Ami a ratifikációs népszavazásokat illeti, a Velencei Bizottság úgy véli, hogy "ugyanolyan legitim, hogy azokat az eljárás részévé tegyék vagy ne tegyék".<sup>142</sup> Azonban a

---

<sup>135</sup> *Ibid.* 62.

<sup>136</sup> *Ibid.* 44.

<sup>137</sup> *Ibid.* 35.

<sup>138</sup> *Ibid.* 92.

<sup>139</sup> *Ibid.* 6.

<sup>140</sup> Lásd 183.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 240.

<sup>141</sup> *Ibid.* 241.

<sup>142</sup> *Ibid.* 184.

összhangban azzal az elképzeléssel, hogy a nemzeti parlamentek a legmegfelelőbb fórumok az alkotmánymódosításra, a Bizottság úgy véli, hogy "főszabályként nem szabad népszavazást tartani az alkotmánymódosításról, hacsak az alkotmány kifejezetten nem rendelkezik erről".<sup>143</sup> Konkrétabban: "[a]z alkotmányban nem szereplő népszavazásokat nem szabad az alkotmányban meghatározott alkotmánymódosítási eljárások megkerülésére használni",<sup>144</sup> és "különösen az új demokráciákban nagy a veszélye annak, hogy az alkotmánymódosításról szóló népszavazások az ország vezetéséről szóló népszavazássá válnak, és hogy az ilyen népszavazásokat eszközként használják fel arra, hogy legitimitást biztosítsanak a tekintélyelvű tendenciáknak".<sup>145</sup> A cikk bevezetőjében jeleztem, hogy Richard Albert vitatkozik a Velencei Bizottság e normatív álláspontjával, amelyet "formalista szemléletként" és "a törvényhez való szigorú ragaszkodásként" jellemez.<sup>146</sup> Végül a Bizottság arra figyelmeztet, hogy "az a követelmény, hogy minden alkotmánymódosítást népszavazásra kell bocsátani, azzal a kockázattal jár, hogy az alkotmányt túlzottan merevvé teszi, és a közvetlen demokrácia nemzeti szintű kiterjesztése további kockázatokat jelenthet a politikai stabilitásra nézve".<sup>147</sup>

### 3. A többszintű alkotmányosság és a kormány és a jogok közötti különbségtétel

A fentiekben láttuk, hogy a Velencei Bizottság emlékeztet arra a lehetőségre, hogy - a hosszabb alkotmányok esetében, amelyek fenntartják az alkotmányos és a rendes törvények közötti különbséget, és elfogadható egyensúlyt teremtenek az alkotmánymódosítás merevsége és rugalmassága között - az alkotmányos rendelkezéseknek két külön kategóriája van, két különböző módosítási eljárással. Az egyik kategória az alapvető szabályokra és elvekre vonatkozó merevebb szabályokból állna, a másik pedig "a kormányzati gépezetre vonatkozó részletesebb szabályok" rugalmasabb szabályaiból.<sup>148</sup> Később a jelentésében a Bizottság ennek a megkülönböztetésnek egy új változatát alkalmazza, amely az államgépezetre vonatkozó rendelkezéseket szembeállítja a jogokat védő rendelkezésekkel. A megkülönböztetésnek ez az új alkalmazása nem függ az alkotmányok hosszától, hanem úgy tűnik, hogy önálló tartalmi értéket követel magának. A Bizottság azt írja, hogy "minden állam szabadon" módosíthatja a gépezetere vonatkozó rendelkezéseket "mindaddig, amíg a nemzetközi jog bizonyos alapvető demokratikus követelményei teljesülnek"<sup>149</sup>, de "a magas állami hivatalok hatalmát erősítő vagy meghosszabbító módosításoknak... csak a hivatal *jövőbeli* viselőire kell hatniuk, a hivatalban lévőre nem".<sup>150</sup>

Az emberi jogi rendelkezések módosítását illetően a Bizottság azt állítja, hogy az három okból más:

Először is, ezeket a rendelkezéseket általában általános és elvont módon fogalmazzák meg, ami nyitott a jogi értelmezésre. Másodsor, folyamatosan hivatkoznak rájuk a bíróságok előtt, és ezáltal az esetjogon keresztül fejlődnek. Végül a nemzeti alkotmánytörvényeket kiegészíti a nemzetközi jog (többek között az ENSZ emberi jogi szerződése, Európában az EJEE és az EU Alapjogi Chartája,[] amelyet most a Lisszaboni Szerződés megerősített). A nemzetközi jog által nyújtott védelem kiegészíti a nemzeti

<sup>143</sup> *Ibid.* 185.

<sup>144</sup> Lásd 68.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 189.

<sup>145</sup> Lásd 191.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 242.

<sup>146</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fenti jegyzet.* 125.

<sup>147</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet,* (2) 19bekezdés. 187.

<sup>148</sup> *Ibid.* 128.

<sup>149</sup> *Ibid.* 136.

<sup>150</sup> *Ibid.*, [145kiemelés az eredetiben]. Lásd még *ibid.* 249.



katalógus - különösen az európai országok tekintetében, ahol az EJEE-re közvetlenül lehet hivatkozni a bíróságok előtt.<sup>151</sup>

A Bizottság itt implicit módon azzal érvel, hogy a jogok kevésbé politikai/voluntarista, hanem inkább az alkotmányjog megfelelően jogi/episztemikus kérdései, mint a politikai intézményeké. Mint ilyen, a jogokra vonatkozó rendelkezéseket kevésbé könnyen és ritkábban kellene módosítani, és a bírói aktivizmus kevésbé jelentene veszélyt az emberi jogok területén. A Bizottság megállapítja továbbá, hogy:

az alapjogok alkotmányos reformja során fontos különbségtétel van egy adott "jog" első átalakítása a pozitív alkotmányjog rendelkezésévé ("pozitivizálás"), valamint ugyanezen rendelkezés későbbi értelmezése és alkalmazása között. Az első lépés elvileg lehetőleg demokratikus eljárásokon keresztül történjen, míg a második lépés jogszerűen a bíróságok feladata.<sup>152</sup>

A Velencei Bizottság azonban a fentieket olyan kifejezésekkel minősíti, amelyek végül is azt mutatják, hogy az emberi jogok értelmezésében és felülvizsgálatában is tudatában van a bírói aktivizmus veszélyének. Azért mondom, hogy "végül", mert ez a kétlépcsős minősítés második szakaszában történik. Az első szakasz a következő három okból áll, amelyek miatt a jogokra vonatkozó rendelkezések módosításának jelentősége az emberi jogok nemzetközi dimenziója ellenére is magas marad:

Először is, amint az már korábban elhangzott, a nemzeti alkotmányos szabályok a jog számos területén (különösen a szociális és gazdasági jogok terén) még mindig messzebbre nyúlhatnak, mint a nemzetközi és európai szabályok, és jobb védelmet nyújtanak az egyénnek. Másodszor, a nemzeti alkotmányos szabályok sok országban nagyobb jogi és tényleges tekintéllyel bírhatnak, mint az európai szabályok, így jobb végrehajtást és nagyobb elfogadottságot biztosítanak. Harmadszor, fontos szimbolikus értéke lehet annak, hogy az alapvető jogokat nemcsak az európai jog, hanem a nemzeti alkotmány is védi.<sup>153</sup>

A Bizottság ezután eljut annak az állításnak a második szakaszához, hogy a jogokra vonatkozó rendelkezések "eltérőek", így azok módosítását meg kell nehezíteni:

Ehhez hozzátehetjük, hogy a demokratikus diskurzus és az alapvető jogok fejlesztésének keretei messze a legjobbak nemzeti szinten. Nemzetközi vagy európai szinten az emberi jogok tárgyalásának és alakításának szereplői csak közvetett és korlátozott demokratikus legitimitációval rendelkeznek.<sup>154</sup>

Ezt előrebozátva a Bizottság már valamivel korábban, a jelentésében kifejtette, hogy általában véve a nemzeti és a nemzetközi emberi jogok közötti érdemi kapcsolatról van szó:

egyirányú folyamat volt - új jogok bevezetése és a meglévők hatályának és védelmének kiterjesztése. Ez a folyamat nyilvánvalóan még mindig tart. Vannak azonban arra utaló jelek is, hogy a jövőben több felhívás érkezik egyes alkotmányos jogok kiigazítására, korlátozására vagy akár csökkentésére; vagy azért, mert azokat más, egymással ellentétes jogokkal szemben kell kiegyensúlyozni, vagy azért, mert egyes esetekben úgy ítélték meg, hogy túl messzire mennek, és ezáltal indokolatlanul korlátozzák a parlament és a kormány legitim demokratikus hatáskörét.<sup>155</sup>

Ezért "[a]z alkotmánynak nemcsak a kormányzásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket, hanem az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseket és az alkotmány minden más részét is meg kell vitatni és módosítani kell".<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> *Ibid.* 137.

<sup>152</sup> *Ibid.* 174.

<sup>153</sup> *Ibid.* 168.

<sup>154</sup> *Ibid.* 169.

<sup>155</sup> *Ibid.* 157.

<sup>156</sup> Lásd 248.még: *ibid.*, (2) bekezdés. 175.

#### 4. Az alkotmánymódosítások megváltoztathatatlansága és bírósági felülvizsgálata

Egy utolsó, alkotmánymódosítással kapcsolatos téma, amellyel kapcsolatban a Bizottság álláspontja megérdemel néhány külön szót, az alkotmánymódosítások megváltoztathatatlansága és bírósági felülvizsgálata. A Bizottság látszólag azt állítja, hogy "nincs általános álláspontja arról, hogy egy adott nemzeti rendszer tartalmazzon-e a módosíthatatlanságra vonatkozó rendelkezéseket vagy sem".<sup>157</sup> Az azonban bizonyos, hogy "úgy véli, hogy a módosíthatatlanság összetett és potenciálisan ellentmondásos alkotmányos eszköz, amelyet óvatosan kell alkalmazni, és csak a demokratikus rend alapelveinek kell fenntartani".<sup>158</sup> Továbbá az "elvekről" való beszéd nem azt jelenti, hogy a Bizottság szerint a módosíthatatlanságnak nem rendelkezések, hanem módosíthatatlan elvek formájában kellene megvalósulnia. Mivel ugyanis a Bizottság, mint láttuk, ellenzi az alkotmánymódosítások érdemi<sup>159</sup> (de nem formális, eljárási<sup>160</sup>) bírósági felülvizsgálatát, ebből az következik, hogy úgy véli, hogy az alkotmányos megváltoztathatatlanságnak - amennyiben ezt választják - nem érdemi elvek, hanem megváltoztathatatlan rendelkezések formájában kell megvalósulnia.

Emiatt ne feledkezzünk meg arról, amit fentebb mondtunk. A Bizottság szerint "[a]z alkotmánynak nemcsak a kormányzásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket, hanem az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseket és az alkotmány minden más részét is meg kell vitatni és módosítani kell".<sup>161</sup> Ráadásul, mivel az íratlan, "hallgatólagos", azaz bírói úton létrehozott módosíthatatlanság aligha lehet eljárási,<sup>162</sup> hanem csakis tartalmi - hiszen ha egy bíróság egy konkrét alkotmányos rendelkezést módosíthatatlannak nyilvánít, akkor azt meg is indokolja -, az alkotmányos , a Bizottság egyszerűen nem fogadhatja el az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának egyik formájaként. Ezért úgy gondolom, hogy a Bizottság alábbi idézetét ennek fényében kell értelmezni:

az elfogadhatatlan alkotmánymódosítási javaslatokat nyílt vitában kell megvitatni, és érdemben (valamint a kötelező nemzetközi jog és az európai normák alapján) kritizálni kell őket

-nem a hallgatólagos megváltoztathatatlanság íratlan és nem egyértelmű elveire való formális hivatkozással.<sup>163</sup>

A Bizottság azonban, amint azt látni fogjuk, az állandó módosíthatatlanság bármely típusát lényegesnek minősíti. Ezért a Bizottság még ott sem kedveli a (végleges) megváltoztathatatlanságot, ahol az kifejezett és csak eljárási bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé. A Bizottság ugyanis azt állítja, hogy "az abszolút megrögzöttség a gyakorlatban soha nem lesz abszolút",<sup>164</sup> miközben a megszakítás nélküli alkotmányos jogszerűséget részesíti előnyben.<sup>165</sup> Nem valószínű, hogy a Bizottság támogatja az alkotmányos megváltoztathatatlanság bármilyen típusú bírósági felülvizsgálatát - amelyről emlékeztet, hogy csak néhány esetben fordul elő.

---

<sup>157</sup> *Ibid.* 217.

<sup>158</sup> *Ibid.* 218.

<sup>159</sup> *Ibid.* 234-35. pont.

<sup>160</sup> *Ibid.* 237.

<sup>161</sup> *Ibid.* 248.

<sup>162</sup> Az alkotmánymódosításnak nincs szabványos eljárása, és empirikusan nem is eljárási. Lásd Roznai, *Supra* note, 8239-70. o.

<sup>163</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés.* 223.

<sup>164</sup> *Ibid.* 219.

<sup>165</sup> *Ibid.* 246.



alkotmányos rendszerek.<sup>166</sup> Ezért "a Velencei Bizottság általános elvként a "nem módosítható" rendelkezések értelmezésének és alkalmazásának korlátozó és óvatos megközelítését támogatná".<sup>167</sup>

A Velencei Bizottság foglalkozik a háború, vészhelyzet vagy egyéb kivételes körülmények esetén biztosított kifejezett ideiglenes módosíthatatlansággal is, amit Richard Albert "védelmi mechanizmusoknak" vagy "biztonságos kikötőknek" nevez.<sup>168</sup> A Bizottság az ilyen kivételes megváltoztathatatlanságot "ideiglenesnek" minősíti, nem pedig "lényegesnek", ahogyan a normál/állandó megváltoztathatatlanságot jelöli. E megkülönböztetés alapján a módosíthatatlanság e két típusa mögött meghúzódó indoklás nagyon különböző. A Bizottság azonban hangsúlyozza, "hogy lehetőleg magának az alkotmányos jogalkotónak kell eldöntenie, hogy mikor áll fenn ilyen rendkívüli helyzet. Problémás lehet, ha az ilyen szabályok azt eredményezik, hogy a végrehajtó hatalom számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy szükségállapot kihirdetésével megakadályozza a jogszerűen javasolt reformot".<sup>169</sup> Az "alkotmányos jogalkotó döntése" alatt a Bizottság a jelek szerint nem "alkotmányos rendelkezéseket" vagy "írott szabályokat" ért, hanem a rendkívüli helyzet tényleges deklarálását. Az ilyen döntés (vagy annak hiánya) esetleges bírósági felülvizsgálatáról hallgat.

Richard Alberttel ellentétben, aki rámutat az új alkotmány elfogadását közvetlenül követő időszakok kifejezett ideiglenes módosíthatatlanságának esetére, a Bizottság az ellenkező állítást tárgyalja, miszerint a demokratikus átmenetek az alkotmánymódosítási szabályok rugalmasságának különleges esetét jelentik. Ez utóbbi állítást Stephen Holmes és Cass Sunstein állítja.<sup>170</sup> A Bizottság három okból elutasítja azt az elképzelést, hogy a módosítási szabályok által elérendő egyensúly a régi és az új demokráciák között különbözik:

Először is, a történelem egy pontján minden demokrácia "új" volt, és legtöbbjük esetében ez radikális átmenet idején történt. Egy alkotmányos rendszer nem könnyű megváltoztatni a módosítási szabályokat, ha a változás első időszaka már elmúlt, és nagyon eltérő nézetek lehetnek arról, hogy ez mikor van. Egy új demokráciának ezért inkább olyan módosítási formulára kell törekednie, amelyet úgy terveztek, hogy egy ideig kitarsson. Másodszor, az új demokráciáknak nem csak a rugalmasságra van különös szükségük, hanem vitathatatlanul nagyobb szükségük van az alkotmányos stabilitásra és merevségre is, mint a már kialakult demokratikus rendszereknek. Harmadszor, még a régi és érett alkotmányos rendszereknek is szükségük lehet érdemi alkotmányos reformra a hatékony és demokratikus kormányzás javítása érdekében.<sup>171</sup>

## **B. Richard Albert iránymutatásai az alkotmánymódosítási szabályok kialakításához**

Richard Albert szerint, bár "az alkotmány egyetlen része sem fontosabb, mint a módosítási szabályok", az alkotmánymódosítási szabályok kialakításának kérdése "továbbra is átfogóan megoldatlan", és "a tapasztalatból tudjuk, hogy a módosítások

---

<sup>166</sup> *Ibid.* 208.

<sup>167</sup> Lásd 220.még: *ibid.* 250-51. pont.

<sup>168</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, lásd a 1202-04. lábjegyzetet.

<sup>169</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet*, (2) 19bekezdés. 224.

<sup>170</sup> Stephen Holmes & Cass R Sunstein, "The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe" in

Sanford Levison, szerk, *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995), 275-306. o. (Az alkotmánymódosítás elmélete és gyakorlata).

<sup>171</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés.* 200.



a szabályok gyakran az utolsó napirendi pontok az alkotmányozás során.<sup>172</sup> Az általa javasolt iránymutatások négy választási lehetőség köré szerveződnek, amelyeket a tervezési folyamat számos lépéseként ír le: az "alapok", az "utak", a "specifikációk" és a "kodifikáció" választása. E választások kritériumai azonban nem rögzítettek, hanem kontingensek és egymástól függőek, például az egyes "felhasználási módok" és "célok" kiválasztása. Emlékezzünk arra, amit láttunk:<sup>173</sup> Albertnek nincs egységes koncepciója arról, hogy mi az alkotmány, hanem ehelyett három különböző kategóriáját határozza meg a "felhasználásoknak", amelyeket a formális alkotmánymódosítási szabályok szolgálhatnak (vagy nem szolgálhatnak):

Az alkotmányozásban formális célokat szolgálnak, nevezetesen a hiányosságok kijavítását, az alkotmányos és a rendes jog megkülönböztetését, a szabályok rögzítését a könnyű hatályon kívül helyezés vagy felülvizsgálat ellen, valamint az alkotmánymódosítás kiszámítható eljárásának megteremtését. A módosító szabályoknak funkcionális hasznuk is van, többek között a bíróságok ellensúlyozására, a demokrácia előmozdítására, a közvélemény figyelmének felkeltésére, a változások lecsillapítására és a különbségek kezelésére. A módosító szabályoknak fontos szimbolikus funkciójuk is van: az alkotmányos értékek rangsorolását is kifejezhetik. A módosítási szabályok e számos felhasználási módja nem feltétlenül lehetséges egyszerre és egyazon alkotmányban. De az alkotmánytervezőknek számos lehetőséget kínálnak az önkormányzatiságra.

Ahogy egy épület felépítése, úgy az alkotmánymódosítás szabályainak megalkotása is alapos átgondolást igényel a tervezés és a működés tekintetében. A feladat összetett, és az alkotmány céljainak teljes körű megértése után lehet a leghatékonyabban elvégezni, amelyhez a szabályokat tervezik.<sup>174</sup>

Bizonyos, hogy aligha lehet olyan alkotmánymódosítási szabályokat elképzelni, amelyeknek a felhasználása nem foglalja magában "az alkotmánymódosítás kiszámítható eljárásának megteremtését".<sup>175</sup> Sőt, implicite minden formálisan alkotmánymódosításra vonatkozó írott jogi szabály az "alkotmányos és a rendes jog megkülönböztetésének" funkcióját tölti be.<sup>176</sup> Bár Albert könyvének fő célja a törvényesség értékének érvényesítése az alkotmánymódosítás területén, normatív álláspontját felhívítja az a további sugallat, hogy az egyedi tények normatív módon önmagukért beszélnek: "Az alkotmánytervezők az alapvető döntések e négy csoportját sorba rendezhetik, hogy útmutatóként szolgáljanak a módosítási szabályok kialakításához, amelyek kifejezetten megfelelnek saját helyi történelmüknek, tapasztalataiknak, valamint az állam és az emberek számára megfogalmazott törekvéseiknek".<sup>177</sup> Lényeges különbség van az előzőek és a most következők között - ahol a politikai alkotmányjogász Albert átveszi az alkotmányjogász Albert helyét - abban az állításában, hogy a merevség és a rugalmasság közötti megfelelő egyensúlyt csak eseti alapon lehet megtalálni. Egyébként a "tervezet a módosítások megtervezéséhez" című könyvének bevezetőjében, amely könyvének zárófejezetét alkotja, Albert végül is másodlagos kérdéssé teszi az ilyen egyensúly megteremtését, ahogyan a fenti részletet közvetlenül követi: "A tervezőknek azt is mérlegelniük kell, hogyan lehet egyensúlyt teremteni a rugalmasság és a merevség, a ~~konzentrált és a decentralizált~~ hatalom, valamint a közvetlen és a reprezentatív népi részvétel közötti versengő érdekek között".<sup>178</sup>

<sup>172</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1261.

<sup>173</sup> *Ibid.* 262.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.* Kanadára vonatkozóan lásd pl. Maxime St-Hilaire, Patrick F Baud & Elena S Drouin, "The Constitution of Canada as Supreme Law: A New Definition" (2019) 28:1 Const Forum Const. 7.

<sup>177</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, 262-63. o. (lásd a 1262-63. pontot).

<sup>178</sup> *Ibid.*, [262kiemelés hozzáadva].

## 1. Alapítványok

Ami a "politeia alapjainak" megválasztását illeti,<sup>179</sup> Albert három, egymással összefüggő választási lehetőségre mutat rá: a "módosítás" és a "feldarabolás" közötti különbségtétel választására, amelyet határozottan ajánl; a (kifejezett) módosíthatatlanság szorosan összefüggő választására, amelyet végül ellene ajánl; és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának választására, amelyet látszólag nyitva hagy, miközben a bírósági úton kimondott érvénytelenség "demokratikus alternatívája" mellett érvel. Azt hiszem, világosabbá teszi őket, ha Albert három választási lehetőségét fordított sorrendben tárgyaljuk.

Albert két demokratikus alternatívát jelöl meg az alkotmánymódosítások bírósági érvénytelenítésére: először is az "összeegyeztethetlenség"<sup>180</sup> bírósági megállapítását, másodsor pedig az *a priori* vagy - ahogy ő nevezi - "ratifikáció előtti" tanácsadó bírósági felülvizsgálatot.<sup>181</sup> Tisztelettel, úgy gondolom, hogy az ötlet, hogy a pusztán "összeférhetlenségi nyilatkozatokat" (amit Jeremy Waldron a jogszabályok<sup>182</sup> "puha", jogalapú bírósági felülvizsgálatának nevez) importáljuk a formálisan alkotmányos, azaz a jogalkotás feletti jogokon alapuló bírósági felülvizsgálat területére (amit Waldron a jogszabályok "kemény", jogalapú bírósági felülvizsgálatának nevez)<sup>183</sup>, egy sajnálatos módon gyakori angol-amerikai összehasonlító hibán alapul. Albert most ezt a gyakori hibát szeretné kiterjeszteni a jogok területéről az alkotmánymódosítási szabályok területére. Ahogy Xavier Focroulle Ménard és én már máshol érveltünk:

Sem Új-Zélandnak, sem az Egyesült Királyságnak nincs legfelsőbb írott joga a formálisan alkotmányos, törvények feletti rendelkezések értelmében. Alkotmányjogukban - egyes szerzők kívánsága ellenére - továbbra is a parlamenti szuverenitás elve érvényesül, szemben az alkotmányossággal, a szó formális, törvényhozás feletti értelmében. Ausztrália esetében ez utóbbi elv érvényesül, mivel föderációról van szó, az alapjogok védelme azonban lényegében ki van zárva belőle. Már ez is megmagyarázza, hogy miért nem lehet más jogszabályi rendelkezések *érvényességének* előfeltétele a törvényhozás, vagy az ausztrál föderáció esetében valamelyik törvényhozó hatóság által elfogadott emberi jogi aktus betartása.

Ugyanakkor e jogalkotók ragaszkodása a parlamenti szuverenitáshoz, legalábbis az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdésekben, meggyőzte őket arról, hogy olyan messzire menjenek, hogy kizárják annak lehetőségét, hogy az utóbbi témában hozott jogszabályaik jogszabályi kollízió esetén más jogszabályi rendelkezéseket *hatástalanná* tegyenek. Pontosan így az a lehetőség, hogy ezekben az országokban a bíróságok számára az adott jogszabályi rendelkezéseknek az emberi jogi jogszabályaikkal való pusztán *összeegyeztethetlenségét* kimondják, vagy kifejezetten előírásra került az emberi jogi jogszabályaikban, vagy maguk a bíróságok ismerték el: annak biztosításaként, hogy a jogszabályban elismert jogok ne maradjanak teljesen jogorvoslat nélkül... a jogszabályokkal szemben. Ez világosan kiderül az új-zélandi Legfelsőbb Bíróság *Taylor-ügyben* hozott határozatának indokolásából.<sup>184</sup>

Albert becsületére legyen mondva, hogy az alkotmánymódosítások érvénytelenítésének alternatívájáról az alkotmány szövegében kifejezetten rendelkezni kellene, mivel azt írja: "Ez az Egyesült Királyság emberi jogi törvényének egy változata lenne.

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.* 222-23.

<sup>181</sup> *Ibid.* 223-27.

<sup>182</sup> Jeremy Waldron, "The Core of the Case Against Judicial Review" (2006) 115:6 Yale LJ 1346.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Maxime St-Hilaire & Xavier Focroulle Ménard, "Nincs mit bejelenteni: A Response to Grégoire Webber, Eric Mendelsohn, Robert Leckey, and Léonid Sirota on the Effects of the Notwithstanding Clause" (2020) 29:1 Const Forum Const at 37 42-43 [kiemelés az eredetiben].

és az új-zélandi Bill of Rights Act a jogszabályok bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan".<sup>185</sup> Mivel azonban az alkotmánymódosítási szabályok első "formális alkalmazása" a formálisan alkotmányos és a formálisan rendes törvények megkülönböztetése, éppen ezek a szabályok aligha rendelkezhetnek csupán "kvázi alkotmányos" státusszal, ahogyan egyes emberi jogi törvények teszik, amelyek lehetővé teszik, hogy a pusztán "következetlenség" vagy "összeegyeztethetlenség" megállapításának alapjául szolgáljanak.<sup>186</sup> A Velencei Bizottság álláspontja ismét az, hogy "[a]z alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálatáról a nemzeti alkotmányos rendszer rendelkezik, akkor azt körültekintően és megfontoltan kell végezni, a nemzeti alkotmányos jogalkotó számára mérlegelési mozgásteret biztosítva"<sup>187</sup>, eljárási, nem pedig érdemi felülvizsgálat formájában. Ezzel összhangban van-e Albert javaslata, miszerint az alkotmánymódosítási szabályokat "kvázi alkotmányos" szabályokká kell tenni, amelyek megalapozzák az "összeférhetetlenségi nyilatkozatokat"? Kétlem. Mindenesetre úgy tűnik, hogy ez ellentétben áll az alkotmánymódosítás területén a törvényesség iránti erős elkötelezettséggel.

Ami Albert második "demokratikus alternatíváját" illeti az alkotmánymódosítások bírósági érvénytelenítésének, azaz a "ratifikáció előtti" tanácsadó bírósági felülvizsgálatot illeti, ez nem feltétlenül esik egybe az alkotmánymódosítások *hivatalból történő előzetes* bírósági felülvizsgálatának sajátos típusával, amely egyes közép- és kelet-európai országokban megtalálható. Albert inkább a kanadai példára támaszkodik, noha Kanadában az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálata nem kizárólag *a priori*. Ráadásul Albert a kanadai példát használva összevonja a törvényre vonatkozó bírói tanácsadó véleményeket és az alkotmányos egyezményekre vonatkozó bírói tanácsadó véleményeket, amelyek nem képezik a kanadai jog részét. Erre az összevonásra támaszkodva Albert "demokratikusan" elfogadja, hogy a politikai vezetők nem engedelmessé válnak az ilyen "ratifikáció előtti", alkotmánymódosításokra vonatkozó bírói véleményeknek, egészen addig a pontig, hogy elismeri, hogy a végrehajtó hatalom az alkotmányban nem előírt alkotmányos népszavazást tart,<sup>188</sup> amit azóta újra megerősített.<sup>189</sup> Ez ismét ellentétben áll az alkotmánymódosítások terén a törvényesség iránti határozott elkötelezettséggel.

Azzal az alapvető döntéssel kapcsolatban, hogy elfogadjuk-e a megváltoztathatatlanságot vagy sem, Albert világosabb normatív álláspontja nem a monográfiájában, hanem a könyvéről szóló *Balkinization* szimpózium résztvevőinek adott válaszában található: "Ezért ellenállok azoknak a javaslatoknak, hogy az alkotmánytervezőknek el kellene fogadniuk a megváltoztathatatlanságot, még akkor is, ha amellet érveltem és továbbra is úgy vélem, hogy a megváltoztathatatlanság fontos kifejező funkciókat szolgál."<sup>190</sup> Ugyanez vonatkozik Albert normatív álláspontjára az implicit vagy - az ő szavaival élve - "értelmező" megváltoztathatatlansággal kapcsolatban: ez a válaszbejegyzésében világosabban megfogalmazódik. Valóban, ismét a monográfiájában, Albert a (befogadó) politikai/leíró alkotmányjogász háttérbe szorítja a (inkább

<sup>185</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1223.

<sup>186</sup> Lásd Maxime St-Hilaire, "'Quasi Constitutional' Status as \*Not\* Implying a Form Requirement" (2017. augusztus 8.), online (blog): *I-CONNECT* < [www.iconnectblog.com/2017/08/quasi-constitutional-status-as-not-implying-a-form-requirement/](http://www.iconnectblog.com/2017/08/quasi-constitutional-status-as-not-implying-a-form-requirement/) > [perma.cc/D2JK-2KYD].

<sup>187</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról*, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 251.

<sup>188</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1224.

<sup>189</sup> Richard Albert, "Trudeau fenyegése: The Referendum at Patriation" in Noura Karazivan & Jean

Leclair, eds, *The Political and Constitutional Legacy of Pierre Elliott Trudeau* (Toronto: LexisNexis Canada, 2020).

<sup>190</sup> Albert, "Standing on Shoulders" (A vállakra támaszkodva), *fenti* megjegyzés. 7.

elvhű) jogi/jogállami szószóló, aki, ne feledjük, óvakodik a bírói aktivizmustól, ami ellentétes Fuller kongruenciára vonatkozó desiderátumával:

[Az [értelmező] alkotmányellenes alkotmánymódosítás doktrínája [...] azokban az országokban a legfontosabb, ahol az alkotmány könnyen módosítható, mint például Indiában, amelynek alkotmánya a legtöbb esetben egyszerű törvényhozói többséggel módosítható. Ilyen körülmények között a bíróságok vitathatóan a pusztán törvényhozói többség ellenőrzésére szolgálhatnak, amely kihasználhatja az alkotmánymódosítás megengedő szabályait arra, hogy kellő megfontolás vagy népi támogatás nélkül átalakító alkotmánymódosításokat hajtson végre. Ez a legerősebb indok az alkotmányellenes [bár eljárásilag tökéletes] alkotmánymódosítás doktrínájára.<sup>191</sup>

Ezzel szemben Albert a *Balkinization* bejegyzésében azt írja: "[David] Landau erős érvei ellenére nehezen tudom elfogadni egy olyan bíróság demokratikus legitimitását, amely érvényteleníteni akar egy eljárásilag tökéletes alkotmánymódosítást, amelyet a törvényhozás és a nép szavazatai legitímáltak".<sup>192</sup> Könyvéből azonban világossá válik, hogy Albert hajlandó elfogadni a "demokratikus alternatívát", azaz vagy egy bírósági *a priori* tanácsadói véleményt, vagy az implicit módosíthatatlanságra és az alkotmányozó hatalom elméletére alapozott "összeférhetetlenség" bírósági kimondását.<sup>193</sup> Meg kell jegyezni, hogy Albert valóban nem ellenzi az alkotmánymódosítások érdemi bírósági felülvizsgálatát, ahogyan azt a Velencei Bizottság teszi. A törvényesség iránti elkötelezettsége több engedménnyel jár, nemcsak a politikai alkotmányosság, hanem a bírói aktivizmusnak is, hogy ne mondjam, a jogászságnak vagy a bírói populizmusnak.

A módosíthatatlanság helyett Albert egy másik alapvető választást támogat: különbséget tesz aközött, hogy mi számít módosításnak, és mi tekinthető "feldarabolásnak". Ebben az értelemben <sup>194</sup>a "módosítás" - tárgya, hatásköre, hatálya és célja szerint - "a magasabb rendű jog olyan felhatalmazáson alapuló módosítása, amely az alkotmánynak a meglévő keretekkel és alapvető előfeltevésekkel összhangban lévő értelmét korrigálja, kidolgozza, megreformálja vagy helyreállítja".<sup>195</sup> Ami a "szétdarabolást" illeti, az "egyszerre az alkotmány lerombolása és újjáépítése", <sup>196</sup>ami akkor következik be, "[m]iközben a reformerek átalakítják az alkotmányt, miközben a jogi folytonosság megőrzésére törekszenek, akár egy alapjog, egy központi struktúra vagy az alkotmányos identitás egyik központi jellemzőjének megváltoztatásával".<sup>197</sup> Az ilyen ontológiai nyelvezet ellenére Albert megkülönböztetését értelmezhetjük úgy is, mint egy meghozandó jogi-politikai döntést.

## 2. Pathways

Richard Albert alkotmánymódosítási szabályok kialakítására vonatkozó módszerét követve, az alapok kiválasztása után az "útvonallal" kiválasztása következik. Szerinte:

A kodifikált alkotmányok általában a hat formális módosítási útvonal egyikét választják. Az alkotmány formális módosítási útvonalát két kérdésre adott válasz határozza meg: (1) hány módosítási eljárás áll rendelkezésre, beleértve a kezdeményezési és ratifikációs lehetőségeket; és (2) ezek az eljárások az alkotmány összes vagy csak egyes részeinek módosítására használhatók-e? Az első kérdés két nagy kategóriát eredményez:

<sup>191</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti 1221-22. o.

<sup>192</sup> Albert, "Standing on Shoulders" (A vállakra támaszkodva), fenti megjegyzés. 7.

<sup>193</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti 1222-23. o.

<sup>194</sup> *Ibid.* 79-82.

<sup>195</sup> *Ibid.* 82.

<sup>196</sup> *Ibid.* 263.

<sup>197</sup> *Ibid.* 91.



egysávos, az olyan hivatalos módosítási szabályok esetében, amelyek csak egy módosítási eljárást kodifikálnak; és többsávos, az egynél több módosítást kodifikáló szabályok esetében. A második kérdés három kategóriát eredményez: átfogó, amely minden módosítható szabályt módosíthatóvá tesz a formális módosításra rendelkezésre álló összes eljárás útján; korlátozott, ahol minden módosítható szabály csak egy külön kijelölt eljárással módosítható; és kivételes, amely egyébként átfogó út, kivéve, hogy egyetlen rendkívüli eljárást hoz létre, amely kizárólag egy alkotmányos szabály vagy kapcsolódó szabályok egy csoportja számára van fenntartva.<sup>198</sup>

Könyvének zárófejezetében Albert emlékezteti az olvasót, hogy az 5. fejezetben kifejtette, "mit kínálnak az egyes lehetőségek erősségeiként és gyengeségeiként",<sup>199</sup> és "hogyan használhatják az alkotmánytervezők ezeket az utakat a kormányzás bármelyik céljának elérésére, például a föderalizmus megerősítésére, a bírói szerep erősítésére vagy csökkentésére, valamint az alkotmányos értékek kifejezésére".<sup>200</sup> Albert például nem úgy véli, hogy "az alkotmánymódosítási eljárások fő színterének a nemzeti parlamentnek kellene lennie", ahogyan azt a Velencei Bizottság teszi.<sup>201</sup> E látszólagos büfés megközelítésen túl azonban - amely gyanúm szerint abból ered, hogy nincs egységes koncepciója arról, hogy mi az alkotmány, és hogy a politikai alkotmányossághoz való kötődéséből fakad - Albert aligha lehetetlen, hogy ne a korlátozott, többutas utat részesítse előnyben. Miért? Mert ez a valóban többszintű alkotmányos felépítés alapvető választásának egyik következménye.

### 3. Műszaki adatok

Richard Albert alkotmánymódosítási szabályok tervezésére és kidolgozására vonatkozó módszerének harmadik lépése a "specifikációk" kiválasztásából áll, amelyek célja az alapok és az utak korábbi kiválasztásának részletezése és operacionalizálása. Ezek a választási lehetőségek a következők: parlamenti kvórumok és/vagy küszöbértékek; lehetséges "tárgyi korlátozások", például a megengedett témák száma - például egyszemélyes módosítási szabály révén - vagy a megengedett témák minősége, például a módosíthatatlanság révén; időbeli korlátozások - mind a tanácskozás alsó és felső határai, mind az ideiglenes védelmet nyújtó mechanizmusok; és a közbeeső választások.<sup>202</sup> Albert csak néhány ilyen választási lehetőséggel kapcsolatban foglal normatív állást. Láttuk, hogy "ellenáll" a megváltoztathatatatlanságnak. Monográfiájának fő részében viszonylag világossá teszi azt is, hogy az egytárgyú módosítási szabályt részesíti előnyben, amely "megtiltja a gyűjtőtervezetek használatát a módosításokhoz, és ehelyett megköveteli a törvényhozóktól, hogy olyan egyedi módosításokat javasoljanak, amelyek kizárólag egy témára összpontosítanak".<sup>203</sup> Albert máshol valóban támogatja, hogy Kanada fogadjon el egy ilyen szabályt, amelyet "az 1982. évi alkotmánytörvény V. részébe illeszteni be, és előírná, hogy "egyetlen módosítás sem terjedhet ki egynél több témára, amelyet a címében kell kifejezni".<sup>204</sup> Egy ilyen szabály oka az lenne, hogy megelőzze a naplózást, az összefüggéstelenséget, a látszatvitákat, valamint a tényleges szavazások és azok tárgyai közötti eltérést. Az elképzelés a jogilag

---

<sup>198</sup> *Ibid.* 179.

<sup>199</sup> *Ibid.* 265.

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés.* 240.

<sup>202</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások, fentebb,* 1265-67. o.

<sup>203</sup> *Ibid.* 186.



<sup>204</sup> Richard Albert, "Single-Subject Constitutional Amendments" (előadás a Rewriting the Canadian Constitution konferencián, Boston College Law School, 2017. október 20.), 15. o., online (pdf): *Digital Commons @ Boston College Law School* < [lawdigitalcommons.bc.edu/lcsp/1099](http://lawdigitalcommons.bc.edu/lcsp/1099)> [perma.cc/6BYZ-DKLE].

az egyidejűleg benyújtható módosítások számának korlátozása teljesen hiányzik a Velencei Bizottság jelentéséből. Ennek oka valószínűleg az, hogy az egyszemélyes alkotmánymódosítási szabályok ritkák, ha léteznek is, néhány amerikai szövetségi állam alkotmányán kívül, ahol "a szabály alkalmazásának módja az állami bíróságok által drámaian eltérő".<sup>205</sup> Becsületére legyen mondva, Albert, aki aggódik a bírói aktivizmus, sőt a jogászkodás veszélye miatt, elismeri ezt:

Az egytárgyú módosítási szabály kanadai elfogadásának szinte biztos következménye azonban az igazságszolgáltatást is érintené: a Legfelsőbb Bíróság még nagyobb szerepet kapna az alkotmányreform folyamatának irányításában. Ha a módosításokat Kanadában az egytárgyú szabály szabályozná, a Bíróságot a hivatkozási eljárás keretében arra kérnék fel, hogy állapítsa meg, hogy egy adott módosítási javaslat megfelel-e annak a követelménynek, hogy az csak "egyetlen tárgyat" érinthet.<sup>206</sup>

Úgy tűnik, Richard Albert ismét szakadozni látszik politikai alkotmányjogász/alkotmányalkotásért rajongó és alkotmányjogász/jogállamiság-védő énje között. Mindenesetre, ha Fullernak lehetősége lett volna megállapodni egy egytárgyú módosítási desiderátumban, akkor bizonyára egy jogrendszerre vonatkozó törekvésnek tartotta volna, nem pedig egy jogi alkotmányos szabállyá alakítható kötelezettségnek.<sup>207</sup> Ami az időkorlátokat illeti, a "biztonságos kikötők" és a "védelmi mechanizmusok" (amelyeket a Velencei Bizottság elfogad), valamint a tanácskozási padlók (amelyeket a Velencei Bizottság ajánl<sup>208</sup>) mellett Albert tárgyalja a tanácskozási plafonokat (amelyek kikerülnek a Velencei Bizottság jelentéséből).<sup>209</sup> Végző normatív álláspontja ezután úgy tűnik, hogy a deliberációs plafonoknak, a deliberációs padlóval együtt, részei kell, hogy legyenek annak az egyenletnek, amely a politikai brinkmanship és a kortársiasság hiánya közötti megfelelő, testre szabott egyensúlyt keresi.<sup>210</sup>

#### 4. Kodifikáció

Richard Albert szerint az alkotmánymódosítási szabályok tervezői előtt álló utolsó választás a "kodifikáció" módja, vagyis az, hogy "hogyan rögzítsük az alkotmány módosításait".<sup>211</sup> A fejezetben 6Albert a módosítások kodifikációjának négy modelljét azonosítja: dezaggregatív (mint az Egyesült Királyságban), appendatív (mint az Egyesült Államokban), integratív (mint Indiában) és láthatatlan (mint Írországban). Ezek a modellek ígéretes vizsgálati irányvonalat alkotnak a szöveg elavultságával, valamint a harmonizáció és a beépítés szükségességével kapcsolatban. Bár azt írja, hogy "a módosítási kodifikáció e négy modellje közül egyik sem tükrözi az alkotmány szintű változások rögzítésének optimális kialakítását", úgy tűnik, hogy Albert e modelleken<sup>212</sup> túlmenően a problémás múltnak az alkotmány szövegéből való szimbolikus törlésével való kezelését részesíti előnyben -<sup>213</sup> amit én személy szerint erősen vitathatónak tartok.

<sup>205</sup> Rachael Downey, Michelle Hargrove & Vanessa Locklin, "A Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives" (2004) 13:2 J Contemp Leg Issues at 579579.

<sup>206</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1188.

<sup>207</sup> Fuller, *Supra* note at 4843.

<sup>208</sup> Velencei Bizottság, *Jelentés az alkotmánymódosításról*, fentebbi lábjegyzet, (2) 19bekezdés. 241.

<sup>209</sup> *Ibid.* 95.

<sup>210</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti 1204-17. o.

<sup>211</sup> *Ibid.* 267.

<sup>212</sup> *Ibid.* 230.

<sup>213</sup> *Ibid.* 245-46.

Az igazi probléma azonban az, hogy Albert módszerének ez a lépése egyelőre zavaros. Ez azért van így, mert a valóságban nemcsak arról van szó, hogy "hogyan" és "hol" "rögzítik" az alkotmánymódosításokat, hanem arról is, hogy azok formálisan jogilag hogyan jönnek létre.<sup>214</sup> Albert tehát összemossa a pusztán adminisztratív és a formálisan jogi konszolidációt - egy hiba, amelyre meglepő módon a kanadai Legfelsőbb Bíróság is képes.<sup>215</sup> Elmulasztja továbbá azt a fontos különbséget, amely egyfelől a sok törvényből vagy - mint Kanadában - határozatlan számú szétszórt <sup>216</sup>rendelkezésből álló törvényes, törvények feletti alkotmány (vagy "legfőbb törvény"), másfelől az eredetileg egyetlen dokumentumban rögzített, módosított törvényes, törvényes, törvények feletti alkotmány nem konszolidálása között van. Ezen túlmenően Albert összemossa a formális (törvényhozás feletti) alkotmányjog fogalmát a pusztán anyagi értelemben vett alkotmányjog fogalmával. Természetesen a "brit alkotmány" vagy az "új-zélandi alkotmány" "alkotmányos jelentőségű" módosításai "nem egyetlen kodifikált alkotmányos dokumentumban jelennek meg".<sup>217</sup> Albert itt több szinten is összehasonlíthatatlant hasonlít össze.

## V. KÖVETKEZTETÉS

Ebben a tanulmányban azt szeretném értékelni, hogy Richard Albert milyen mértékben járult hozzá az alkotmánymódosítás tanulmányozásához. Albert és a Velencei Bizottság szisztematikus összehasonlításán keresztül haladtam, amelynek az alkotmánymódosításról szóló jelentése egyike azon kevés tanulmányoknak, amelyek ambíciójuk és terjedelmük miatt összehasonlíthatóak Albert monográfiájával.

Richard Albert és a Velencei Bizottság egyaránt iránymutatást kíván adni az alkotmánymódosítás írott jogi szabályainak megtervezéséhez és megfogalmazásához. Egyikük sem javasol mindenre egyformán alkalmazható rendszert vagy szabályrendszert. Inkább mindkettő ragaszkodik ahhoz, hogy ez a kialakítás eseti alapon megfelelő egyensúly megteremtésének kérdése. Mindkettőjük számára az *első látásra* a merevség és a rugalmasság között kell megtalálni az egyensúlyt. A Bizottság megközelítése azonban - anélkül, hogy figyelmen kívül hagyná a jogon kívüli alkotmányos változások és a jogon kívüli alkotmányos változások jogon kívüli tényezőinek valóságát - szándékosan jogtudatosabb. Ezzel szemben Albert a jogi és a politikai alkotmányosság között ingadozik, amikor a jogállamiságot és a demokráciát mérlegeli egymással szemben. Ráadásul Albert tézise az alkotmánymódosításról mint "alapjogról" nincs kellően kibontva. A jog és a tiszta politika elkülönítésével a Bizottság jobban tudja értékelni az alkotmánymódosítás jogi és jogon kívüli aspektusai közötti kölcsönhatást, és jobban tudja érzékeltetni a merevség és a rugalmasság között megteremtendő egyensúlyt, köszönhetően annak, hogy rendelkezik egy - ha tökéletlen is - mércével a módosítás nehézségének mérésére, a jogi nehézségekre összpontosítva.

---

<sup>214</sup> Lásd *ibid.* 250.

<sup>215</sup> Lásd *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique kontra British Columbia*, 2020 SCC 13., n65.) pont, (1) bekezdés. 1.

<sup>216</sup> Lásd St-Hilaire, Baud & Drouin, 177. lábjegyzet. Vö. Albert, *Constitutional Amendments*, 1. sz. lábjegyzet, 246-48. o.

<sup>217</sup> Albert, *Alkotmánymódosítások*, fenti jegyzet. 1234.



Albert nagyobb nyitottsága a politika felé, illetve a politikai felé tett kitérője azonban a "többszintű alkotmányosság"hoz", az alkotmányos változások jogi dimenziójának gazdagabb megértéséhez vezet. Ráadásul Albert a jogállamiságnak egy sokkal világosabb és kevésbé ellentmondásos felfogását vallja, mint a Bizottság, amelynek változata feloldja azt a modern (és jogalapú) demokratikus alkotmányosság gyűjtőfogalmában. Paradox módon azonban a gyakorlatban úgy tűnik, hogy a Bizottság erősebben elkötelezett a jogállamiság eszméje és a jogfolytonosság mellett, míg Albert hajlamos könnyebben engedni a demokratikus kivételességnek, mint például a végrehajtó hatalom alkotmányos népszavazáshoz folyamodó, az alkotmányban nem szereplő esete esetében.

Ezzel szemben a jogállamiságot Albert jobban szolgálja, amikor a bírói aktivizmus veszélyéről van szó. Albert módszertanának másik előnye a Bizottságéval szemben az, hogy tartalmazza annak a ténynek a jobb megértésének a magvait, hogy mind a jogállamiság, mind a demokrácia megköveteli a merevség és a rugalmasság közötti egyensúlyt, még akkor is, ha ezek konfliktusba kerülnek egymással. Így az alkotmánymódosítás jogi szabályainak kialakításakor megteremtendő egyensúly kétrétégűvé válik, és az alkotmánymódosítás alapvető jogi kérdései például a jogfolytonosság és a forradalmi alkotmányosság, a *pouvoir constituant* elméletei (és retorikája), a (explicit és implicit) megváltoztathatatlan, valamint az alkotmányos népszavazások legális, illegális és "jogon kívüli" felhasználása közötti ellentétekké válnak. Azonban - és ez talán a legaggasztóbb - Albert nem csak azt sugallja, hogy a módosítási nehézségek értékelésére tett kísérletek valószínűleg eredménytelenek lesznek, de még csak nem is tartja magát ahhoz az egységes koncepcióhoz, hogy mi az alkotmány.

Gyakorlati szinten Albert és a Bizottság konkrét iránymutatásainak összehasonlítása az alkotmánymódosítási szabályok kialakítására vonatkozóan meglehetősen sok ellentmondást tárt fel, némelyikük meglepőbb. Bár a Bizottság először azt állítja, hogy az életkor olyan tényező, amely befolyásolja a merevség és a rugalmasság közötti egyensúlyt, amelyet az alkotmánymódosítási szabályoknak eseti alapon kell megteremteniük, végül elutasítja azt a gondolatot, hogy ez az egyensúly különbözne a régi és az új demokráciák között. Ezen túlmenően a Bizottság végül meglehetősen határozottan ellenzi a bírói aktivizmust, elutasítva nemcsak a politikai, hanem a bírói érdemi alkotmánymódosítást is, mint az informális alkotmánymódosítás egy másik formáját. Míg Albert látszólag erős elkötelezettsége a jogszerűség iránt - amelyet egy világosabb és szűkszavúbb koncepcióval alapoz meg, mint a Velencei Bizottság által használt tág, esetleg zavaros koncepció - végül nem csak a politikai alkotmányosság, hanem a bírói aktivizmusnak tett engedményekkel is terhelté válik.

A leíró/politikai és a normatív/jogállami alkotmányosság között ingadozó Albert olykor úgy ír, mintha a tények normatív módon önmagukért beszélnének. Ráadásul valódi normatív preferenciái olykor az érvelés fő részében rejtőznek (és a konklúzióban nem ismétlődnek meg), vagy máshol fejtik ki őket, mint a könyvben. Annak ellenére, hogy a jogállamiság szilárdabb és világosabb koncepcióját vallja, Albert nem mutat erős elkötelezettséget a jogfolytonosság mellett, vagy mély aggodalmakat a jogellenes alkotmányos népszavazásokkal kapcsolatban. Nem ajánlja az alkotmánymódosítás formális szabályainak szövegének operatív egyértelműségét, ahogyan azt a Bizottság teszi, holott az egyértelműség valójában Fuller nyolc desiderátájának egyike a jogszerűség tekintetében. Ha már Fullerről beszélünk, nagyon valószínűtlen, hogy

úgy vélte volna, hogy az "egyszemélyes módosítások" gondolata egy kodifikált alkotmányos jogi szabály lehetséges tárgya lehet, nem pedig a jogrendszerek pusztá törekvése.

Mindazonáltal Albert tanulmánya a kérdések és a realitások szélesebb körére terjed ki, beleértve a tanácskozási idő felső határát (nem csak a küszöbértékeket) és a generációk közötti módosítást. Albertnek abban is igaza van, hogy nem feltétlenül a nemzeti parlamentet tekinti az alkotmánymódosítás általános vagy legmegfelelőbb színterének, és nagyobb érzékenységet mutat azon föderációk körülményei és követelményei iránt, amelyek központi parlamentje nem rendelkezik valódi föderatív felsőházzal. Végül, mind Albert, mind a Bizottság az alkotmánymódosítás változó szabályait részesíti előnyben az alkotmánymódosíthatatlansággal szemben. Míg azonban Albert érvei a teljes körű alkotmányossággal foglalkoznak, a Bizottság felmérése és elemzése nem tér ki erre.

Albert monográfiája nem hagy kétséget afelől, hogy az összehasonlító alkotmánymódosítás tanulmányozása ígéretes, különösen, ha sikerül nagyobb filozófiai, ismeretelméleti és módszertani tisztaságot elérni, ami feltehetően nem egy személy vagy intézmény feladata.