

TÍZ ÉVES AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG



TÍZ ÉVES AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Tudományos-szakmai konferencia
Budapest, 2000. január

A kötetet Bitskey Botond szerkesztette

Alkotmánybíróság
Budapest, 2000.

A kötet a 2000. január 13-án és 14-én, az Alkotmánybíróságon megrendezett „*Tíz éves az Alkotmánybíróság*” című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadások szerkesztett szövegeit, valamint a konferenciát és a tíz éves Alkotmánybíróságot köszöntő beszédeket tartalmazza.

TARTALOM

GÖNCZ ÁRPÁD, A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ELNÖKÉNEK KÖSZÖNTŐ BESZÉDE	9
ORBÁN VIKTOR, A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG MINISZTERELNÖKÉNEK KÖSZÖNTŐ LEVELE	12
ÁDER JÁNOS, AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELNÖKÉNEK KÖSZÖNTŐ BESZÉDE	13
SOLT PÁL, A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK KÖSZÖNTŐ BESZÉDE	15
DÁVID IBOLYA, IGAZSÁGÜGY-MINISZTER ASSZONY KÖSZÖNTŐ BESZÉDE	17
SÓLYOM LÁSZLÓ: AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS TIZEDIK ÉVFORDULÓJÁRA	21
NÉMETH JÁNOS: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TOVÁBBI MŰKÖDÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ KÖRÜLMÉNYEK	47
RÁCZ ATTILA: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN	67
TAKÁCS ALBERT: A JOGÁLLAM FOGALMA, MINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZÉSÉNEK ALAPJA ÉS EREDMÉNYE.....	75
HALMAI GÁBOR: VÁLTOZÓ MINTÁK ÉS MÉRCÉK	95

ÁDÁM ANTAL:

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EGYHÁZAKKAL KAPCSOLATOS HATÁROZATAI121

ZLINSZKY JÁNOS:

AZ ALKOTMÁNY 70/A. §-ÁNAK ÉRTELMEZÉSE

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN 137

LÁBADY TAMÁS:

A TULAJDONVÉDELEM VÁLTOZÁSA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN 145

HOLLÓ ANDRÁS:

AKTIVIZMUS ÉS PASSZIVIZMUS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN167

ERDEI ÁRPÁD:

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS 181

KUKORELLI ISTVÁN:

A KÉPVISELETI ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZÉSÉBEN 191

BEVEZETŐ

Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését. A testület teljes ülése az évforduló alkalmából „*Tíz éves az Alkotmánybíróság*” címmel szakmai-tudományos konferenciát rendezett 2000. január 13-án és 14-én. A konferencia megrendezésének legfontosabb célkitűzései között szerepelt az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedbeli működésének vázlatos bemutatása és a magyar alkotmányos jogrend kialakításában, megszilárdításában betöltött szerepének értékelése. Szerettük volna emellett felvázolni a további fejlődés lehetséges irányait is.

Az évforduló jelentőségének elismertségét mutatja, hogy a konferenciát Göncz Árpád, a Magyar Köztársaság elnöke nyitotta meg és a megnyitó napján vállalta a levezető elnöki teendők ellátását. A tíz éves Alkotmánybíróságot levélben köszöntötte dr. Orbán Viktor, a Magyar Köztársaság miniszterelnöke. Személyesen mondott köszöntő beszédet dr. Áder János, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének elnöke, dr. Solt Pál, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint dr. Dávid Ibolya, igazságügy-miniszter.

Kötetünk a köszöntő beszédek szövegeit, valamint a konferencián elhangzott előadások alapján készült tanulmányokat tartalmazza.

A konferencia első napján két nagyobb, az Alkotmánybíróság működését általános szempontból elemző előadás hangzott el. Sólyom László, az Alkotmánybíróság 1990–1998-ig hivatalban volt elnöke a testület elmúlt tízéves gyakorlata által felvetett egyes kérdésekről értekezett, míg magam az Alkotmánybíróság további működését befolyásoló fontosabb körülményeket tekintettem át.

A konferencia második napján az Alkotmánybíróság gyakorlatával kapcsolatban felmerült egy-egy kérdésre, illetve jogterületre koncentráló, összesen kilenc korreferátum hangzott el. A feszített menetrend – amelynek betartásáról Kilényi Géza alkotmánybíró úr mint a konferencia második napjának levezető elnöke gondoskodott – csak rövid, mintegy 20–25 perces előadások megtartására adott e napon lehetőséget.

Kötetünk összeállításakor a konferencia napirendjében kialakított sorrendet követjük, a szerzőket viszont – tanulmányaik terjedelmét illetően – nem szorította olyan szigorú korlát, mint előadásuk során. Az első három korreferátumot olyan komoly szakmai elismertségnek örvendő „külső” alkotmányjogászok tartották, akik az elmúlt

évtizedben többször hívták fel magukra a figyelmet az Alkotmánybíróság gyakorlatát, vagy egyik-másik döntését szakmai megfontolások alapján elemző tanulmányaikkal. Ezek után három volt alkotmánybíró kapott szót: miként vélekednek annak a testületnek a munkájáról, amelynek ők is tevékeny tagjai voltak? Végül három, a konferencia idején is hivatalban lévő alkotmánybíró előadása következett.

Magától értetődő, hogy a tanácskozáson elhangzott előadások által adott kép nem lehet teljes – erre egy rövid, két napos konferencia nem is teremthet lehetőséget. A konferenciát előkészítő bizottság azonban úgy vélte: az előadások tematikájának kiválasztása, a tanácskozás menetének kialakítása, valamint a felkért előadók szakmai felkészültsége hozzájárulhat az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedbeli gyakorlatának reális, szakmai alapokon álló értékeléséhez. Meggyőződésem, hogy várakozásainkban nem kellett csalódní. Szolgáljon erre e kötet is bizonyosságul.

Németh János

GÖNCZ ÁRPÁD,

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ELNÖKÉNEK

KÖSZÖNTŐ BESZÉDE

Köszöntöm a megjelent vendégeket, és azokat, akik most nem lehetnek velünk. Köszöntöm mindazokat, akik lehetővé tették számunkra, hogy ma a demokratikus átalakulás, a demokratikus intézmények fennállásának tízéves évfordulóját ünnepelhetjük. Nekik köszönhetjük a történelmi esélyt, hogy polgárok lehessünk és demokraták, hogy megszerezhettük a szabadságot, amiről annyit álmodtunk. Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározással, hogy a „Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

1990 tavaszán az urnák elé járultunk és a piacgazdaságot, a jogállamot, a többpárti demokráciát választottuk. Az új Magyar Köztársaság első miniszterelnöke, Antall József Magyarországot a parlamentáris demokrácia küszöbére, az ország hajóját Európa nyugati partjaihoz kormányozta. Egészségét meghaladó munkássága nélkül a magyar demokrácia nem lehetne az, ami. Emlékezzünk rá tisztelettel!

A rendszerváltást követő években az Országgyűlés, a Kormány, a köztársasági elnök együtt tanulta a hatalommegosztás gyakorlati megvalósulásának szabályait, együtt alakította ki a hatalomgyakorlás korlátait, a súlyok, ellensúlyok viszonyát egymáshoz, a parlamenti demokrácia íratlan játékszabályait. A politikai intézményrendszer kialakítása és megszilárdításának folyamata mellett megkezdődött a gazdasági rendszerváltás is. Az ország lakossága – összeszorított foggal, a szabadság reményében – vállalt minden terhet, amely a társadalmi tulajdon lebontásával, a piacgazdaság kialakításával együtt jár. Majd az áldozatok eredményeként sor kerülhetett a gazdaság stabilizálására is.

Mégis – visszatekintve az elmúlt tíz évre – néha szomorúság fog el. Szabadságmormunkban hittük – mert szerettük volna hinni –, hogy az úri kevélység, a kirekeszthenék, a vakbuzgó nemzeti érzés, a „faji” felsőbbrendűség hamis tudata, az üldöztetetés téveszméből táplálkozó küldetéstudat örökre a múlté. Hittük – mert szerettük volna

hinni –, hogy a hatalom egyértelműen a népé, s életünkben fontosabb lesz a szeretet hatalma, mint a hatalom szeretete.

De sajnos, a rendszerváltást követő évek során nemcsak a szabadság és a demokrácia csírái hajtottak ki, hanem egy újabb tekintélyelvűségé is. Tíz éven át újra meg újra látnunk kellett, hogy van, aki számára a hatalom gyakorlása fontosabbá válik a hatalom forrásánál. Az eszköz a célnál. Mintha Hobbes Leviatánja kelt volna életre körülöttünk, miközben mindjobban halványult Locke igaza.

Többször feltettem magamnak a kérdést, vajon oly mélyen gyökerezik-e bennünk a hatalom torz modellje, hogy akaratlanul is a régi példákat utánozzuk, ahelyett, hogy a közjó alapján létrejövő megegyezés irányítaná cselekedeteinket, amint arról ellenzék-ként még közösen álmodtunk.

Az ilyen ünnepi alkalmak, mint a mai, lehetőséget adnak rá, hogy egymás előtt is feltegyük a kérdést: megtettünk, megteszünk-e mindent, ami tőlünk telik, hogy híven szolgáljuk a demokrácia ügyét? Az Alkotmánybíróság erre a kérdésre nyugodt lelkiismerettel mondhat igent. Nem vitásan megvalósította történelmi feladatát.

A jogállam új szervezetei közül először az Alkotmánybíróság kezdte meg működését. Már első határozataival – még az új Országgyűlés összeülése előtt – nyilvánvalóvá tette, hogy bármely politikai törekvés kizárólag az alkotmányosság keretei között valósítható meg.

Az Alkotmánybíróság tízéves működése, az egyes alkotmánybírák egymástól eltérő szerep-felfogása hatással volt új köztársaságunk fejlődésére. Kezdetől fogva nem tett tartalmi különbséget a korábbi rendszerben, illetve az Alkotmány 1989-es módosítása után alkotott jogszabályok alkotmányossági vizsgálatában. A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, és ez nagymértékben köszönhető az Alkotmánybíróságnak (is). Egy adott jogszabály alkotmányellenességének a következményét elsősorban a jogbiztonságra figyelemmel vonta le. Főszabályként kezelte, hogy jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. Saját történelmi szerepét abban látta, hogy „a jogállami forradalom paradoxonának letéteményese”-ként a tárgyi és formális jogbiztonságot szolgálja. Felismerte, hogy döntései történelmileg kötöttek, még abban az esetben is, amikor abszolút értéket nyilvánított ki, ezek mai értelmezését adta.

Az Alkotmánybíróság tevékenységével olykor tompította az egyébként politikai tartalmú, közjogi és alkotmányossági vitákat. Olykor pedig éppen ellenkezőleg, határozataival kiélezte azokat. Mégis, minden esetben a jogbiztonságot erősítette.

Magyarország jogállammá minősítése kötelességünké tette, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosuljon, az Alkotmány fogalmi kultúrája és értékrendje ténylegesen áthassa az egész társadalmat. A rendszerváltoztatás utáni jogalkotásunk talán nem volt hibátlan, de a magyarországi átalakulás vitathatatlan, történelmi példaként szolgáló, kiemelkedő érdeme, hogy a társadalmi folyamatokat – az esetek többségében – össze tudta hangolni az alkotmányossággal. Ebben a folyamatban az Alkotmány élő joggá vált, s az Alkotmányt értelmező Alkotmánybíróság jelentős szerepet kapott. Eljárási során következetesen azt vizsgálta, hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva.

Mindezekre tekintettel tisztelettel köszöntöm a tízéves Alkotmánybíróságot. Ünnepek az enyéim is, és valamennyiünké. Hiszen tízéves a köztársaságunk, a demokráciánk, a szabadságunk.

Magam is majd tíz éve töltöm be a köztársasági elnöki tiszteletet. Ez alatt a tíz év alatt azokat kívántam szolgálni, akiknek szolgáljuk nincsen: a védteleneket. Akiknek sem a darutollas úri világban, sem az egyenlők közt egyenlőbbek világában nem jutott szó, akik a versenytársadalom versenyképtelenjei. Akiknek nincs eszközük, hogy megvédjék magukat, s akik éppen ezért leginkább szorulnak védelemre.

Mindig bíztam és bízom az igazság erejében. Mint ahogy abban is, hogy a magyar nép tökéletesen érett a demokráciára: felismeri és képes védelmezni az érdekét, igazát. Ítélete biztos, és azt mindig ki is nyilvánítja. Joggal hittem és hiszem, hogy fényes jövő vár rá. Ebben a hitben kérem most Önöket, az elkövetkező tíz év közreműködőit, hogy legyenek a jövő szolgálói, végezzék a munkájukat hazánk javára, és tudásukkal segítsék népünk boldogulását.

Utolsó szavam a köszöneté: köszönöm a meghívást, a megtiszteltetést, hogy ezen ünnepi alkalommal az ülés levezető elnöke lehettem. Köszönöm a figyelmüket.

ORBÁN VIKTOR,
A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG MINISZTERELNÖKÉNEK
KÖSZÖNTŐ LEVELE

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Évfordulók és korszakváltások idejét éljük, melyből nem hiányozhatnak a számvetések, az összegzések sem.

Mára lezárult a rendszerváltoztatás egy évtizedet felölelő megfeszített munkája, mely a polgárookra és az Országgyűlésre egyaránt óriási terhet rótt. Magyarország a kétezredik évben, államalapításunk millenniumi évében régi eszmével új korszakba lépett. Hazatalált Szent István örökségéhez, amely erős gyökereivel ezer éven át táplálta a magyar nemzetet, a magyar államot.

Országunkról pillanatfelvételt adnak ünnepeink. Az Alkotmány többet mutat meg: a rendszerváltozás céljairól és eredményeiről, fiatal demokráciánk lényegéről, működési elveiről ad röntgenképet.

Mindannyian emlékszünk rá, akik ott bábáskodtunk parlamenti demokráciánk születésénél, hogy fontos törekvésünk volt az Alkotmánybíróság létrehozása. Megalakulása az alkotmányos kultúra újjáteremtésének kezdetét jelezte.

Az elmúlt tíz esztendő során az Alkotmánybíróság olyan testületként épült a polgári Magyarország intézményrendszerébe, mely magas szintű szakmai fölkészültségével, elfogulatlanságával, mind itthon, mind külföldön, a magyar alkotmányos kultúra újjászületésének egyik tekintélyes képviselőjévé vált.

Felelősségteljes munkájukért köszönet illeti mindazokat, akik a rendszerváltoztatás nehéz időszakában alkotmánybíróként dolgoztak a testületben. A magyar polgárok tudatában az Alkotmánybíróság ma már a jogbiztonság egyik záloga, s ezáltal jelképe a megújuló Magyarországnak.

Budapest, 2000. január 13.

ÁDER JÁNOS,
AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELNÖKÉNEK
KÖSZÖNTŐ BESZÉDE

Elnök Urak, Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

1990. január 1-jén öt bátor és felkészült jogász, Ádám Antal, Kilényi Géza, Solt Pál, Sólyom László és Zlinszky János vágott neki az ismeretlennek. Néhány hónappal később hat, hasonlóan felkészült és hasonlóan bátor jogász csatlakozott hozzájuk: Herczegh Géza, Lábady Tamás, Schmidt Péter, Szabó András, Tersztyánszky Ödön és Vörös Imre. Feladatuk az volt, hogy a fiatal Magyar Köztársaság alkotmányos rendelkezéseinek érvényt szerezzenek, hogy biztosítsák az 1990. előtti és 1990. utáni jogszabályok alkotmányosságát, és hogy világos értelmezését adják az Alkotmány vitatott rendelkezéseinek.

Járatlan úton jártak valamennyien; soha Magyarországon előttük ezen az úton nem járt senki sem. Munkájukban csak az Alkotmányra, bölcsességükre, tudásukra és – kisebb részben – az alkotmánybíróságok nemzetközi tapasztalataira hagyatkozhattak. A következő években fontos döntések tucatjai születtek meg. Csak emlékeztetőül néhány: a kárpótlásokkal kapcsolatos ügyek, a halálbüntetés eltörlése, a népszavazással kapcsolatos, vagy a közigazgatási és szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatával foglalkozó határozatok. Ezek a döntések mára szerves részévé váltak jogrendszerünknek, és világos utat jelöltek ki mind a jogalkotók, mind pedig a jogalkalmazók számára. Ezek az alkotmánybírósági határozatok egy része ma már egyetemi tananyag.

Eltelt tíz esztendő. Ma már új tagjai vannak az Alkotmánybíróságnak, és azt hiszem, az elmúlt évek működésére talán az a legjellemzőbb, hogy nem lehetett észrevenni az ítékezés során, az ítélező munkában a váltást. Az Alkotmánybíróság jelenlegi tagjai méltó folytatói voltak a tíz évvel ezelőtt megkezdett munkának. Azt hiszem, hogy az Alkotmánybíróság tagjai valamennyien büszkék lehetnek az elmúlt tíz év teljesít-

ményére, és mindannyian büszkék lehetünk arra, hogy jogállami intézményrendszerünk – ezek között is elsősorban az Alkotmánybíróság – tekintetében már ma felkészültek vagyunk az európai uniós csatlakozásra.

Az Országgyűlés nevében szeretném megköszönni az Alkotmánybíróság valamenyi hivatalban levő és az alkotmánybírósági munkáját már befejező tagjának eddigi tevékenységét, és mindannyiuknak jó erőt és egészséget kívánok további munkájukhoz.

Köszönöm a figyelmüket.

SOLT PÁL,
A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK
KÖSZÖNTŐ BESZÉDE

*Köztársasági Elnök Úr, Elnök Urak, Miniszter Asszony, Miniszter Urak,
Legfőbb Ügyész Úr, Országgyűlési Biztos Asszony, Hölgyeim és Uraim!*

Engedjék meg, hogy mindenekelőtt kifejezésre juttassam, milyen öröm és megtiszteltetés számomra, hogy az igazságszolgáltatást végző bíróságok, a magyar bírói kar nevében – mint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke is – köszöntsem a megalakulásának 10. évét ünneplő magyar Alkotmánybíróságot. Tisztelettel és szeretettel üdvözlöm és köszöntöm az Alkotmánybíróság volt és jelenlegi elnökét, tagjait, sokukban kedves barátomat, mindegyikükben igazán jó kollégát tisztelek.

Azt gondolom, hogy amikor ezen ünnepélyes alkalom során és a következőkben igen avatott tollú alkotmánybírák, volt alkotmánybírák és tudósok fogják az Alkotmánybíróság eddigi tevékenységét elemezni, méltatni, talán bírálni, akkor nekem megengedhető – mint, kis túlzással mondva, családtagnak –, hogy az elemzés helyett néhány személyes megjegyzést tegyek. Szeretnék három eseményt röviden felidézni. Értelemszerűen az alapítók korából, hiszen idenyúlnak vissza a gyökereim az Alkotmánybíróságot illetően.

1989 novemberének végén, egy ködös novemberi délután már sötétedett, amikor az Alkotmánybíróság előző napon megválasztott öt tagja a Legfelsőbb Bíróság II. emeletének egy kis szobájában összeült, és megtartotta a magyar jogtörténet első alkotmánybíróági teljes ülését, és a törvény értelmében megválasztotta az Alkotmánybíróság helyettes elnökét. Mint Önök mindannyian emlékeznek, amíg öttagú volt az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság helyettes elnökét választottuk.

A későbbiek során már köztudottá vált, hiszen az alkotmánybírák elmondták magukról, hogy a teljes ülések komolyságát a forma is szolgálja. Mi akkor, még a talár köze-

lébe nem jutott és működésünket még el nem kezdett alkotmánybírák az első percben átéreztük, hogy itt nem csupán öt magyar, egymást többé-kevésbé ismerő jogász értekezletéről van szó. A legkomolyabb felelősséggel indultunk az útnak. Nagyon emlékezetes számomra az a pillanat, amikor az Alkotmánybíróság nemzetközileg jól ismert, későbbi elnöke megválasztásra került általunk.

A második emlékem az első székhelyünk, a Váci út. A Váci úton a XIII. kerületi pártbizottság székházában rendezkedtünk be, de a berendezkedés előtti napon terepszemlét tartottunk. A folyosók részben kiürítve álltak, a marxizmus klasszikusai a földön, a szobák előtt különböző méretű, formájú és anyagból készült Lenin feküdt. Nos, ezen a helyen elég szimbolikus volt munkánkat megkezdeni. Az én emlékeim, alkotmánybírói emlékeim, ehhez a székházhoz fűződnek.

A harmadik az első határozathirdetésünk, amely talárban történt, Esztergom városában, a sors kifürkészhetetlen akaratából szintén korábban pártbizottságnak otthont adó épületben. Amikor a jogtörténetben bizonyára már emlékezetessé váló kamatadó határozatot hoztuk, nem kis megilletődéssel vonultunk föl a mindannyiunk számára kicsit furcsa szabású és a magyar szemek számára idegen talárban. Nos, ezen a határozathirdetésen két államtitkár volt jelen. Ez a két államtitkár ma is még – bár elég különböző minőségben – ismert emberek Magyarországon, és a határozat kihirdetése közben gúnyos megjegyzéseket tettek, majd megelégtették a határozathirdetést, és kivonultak a tereméből. Ez a kezdet. Ha Önök most itt szétnéznek, ahol az Alkotmánybíróság már több éve és ma is kihirdeti határozatait, ilyen jelenetek már nem fordulhatnak elő.

Egy ünnepi megnyitó üdvözlő szavaihoz képest talán egy kicsit szubjektív három emléket idéztem föl, és be is zárom néhányszavas köszöntésemet azzal, hogy őszinte tisztelettel vagyok az iránt a teljesítmény iránt, amit Önök, volt és jelenlegi alkotmánybírók elvégeztek. Az a nagyon kevés hajtásból álló fa, amit tíz évvel ezelőtt – szerénytelenség nélkül talán így is kifejezhetem magam – együtt elültettünk, az mára nagyon nagy lombozatú, hatalmas fává terebélyesedett, és bár a természet rendje az, hogy a levelek lehullanak, és újabb levelek jönnek, én azt kívánom Önöknek, hogy őrizzék meg a törzset, és őrizzék meg a vastagabb ágakat, ezt az érték-orientált, magas erkölcsi követelményekre épült alkotmányszemléletet, amelynek a jótékony kisugárzása az egyre izmosodó demokráciánk egyik nagy bástyája.

DÁVID IBOLYA,

IGAZSÁGÜGY-MINISZTER ASSZONY

KÖSZÖNTŐ BESZÉDE

Isten éltesse az Alkotmánybíróságot, Elnök Urat, Alkotmánybíró Asszonyt és Urakat, az Alkotmánybíróság dolgozóit e szép, kerek születésnapj évforduló alkalmából!

Tíz esztendő talán nem túl hosszú idő egy olyan parlamenti demokrácia életében, amelynek a Gondviselés jóvoltából megadatott, hogy alaptörvénye két-háromszáz évre tekinthet vissza. Ám ugyanez a tíz esztendő iszonyúan hosszú idő egy fiatal jogállam esetében, amelynek az volt a küldetése, hogy – az Alkotmánybíróság kifejezését használva – egy „jogállami forradalmat” hajtson végre, s ennek keretében a széthullott diktatúra romjain felépítse a demokratikus jogállam szervezetrendszerét és megváltoztassa a tulajdonosi szerkezetet és létrehozza a fejlett piacgazdaságot. Továbbá, ha már begyógyítani nem is tudja a bukott rendszer által ütött sebeket – hiszen kioltott életeket nem képes visszaadni, s arra sem vállalkozhat, hogy teljesértékű kárpótlást nyújtson a derékbatört életpályákért – legalább a kint vagy üldöztetést elszenvedők bizonyos csoportjai részére adjon gesztusértékű, részleges kárpótlást. S mindeközben kezeljen olyan problémákat, mint a jelentős munkanélküliség, a számottevő infláció, a bűnözés terjedése, a migráció, avagy a népesség fogyatkozása.

Önök jól tudják, hogy minderre nem állott rendelkezésre semmiféle forgatókönyv, hanem kínok közepette, olykor szikrázó viták tüzeiben kellett megtalálni a helyes, az ország helyzete által megkívánt, reálisan lehetséges és ugyanakkor az Alkotmánnyal összhangban álló megoldást.

Miért utalok most, egy ünnepi alkalom kapcsán, az elmúlt tíz év kínjaira, problémáira, vitáira? Nem egyébért, minthogy leszögezhessem: ebben a tíz évben az Alkotmánybíróság nem csupán bebizonyította a jogintézmény létjogosultságát, hanem – a sajátos történelmi helyzet által motiváltan – mintegy önmaga feje fölé nőtt. Hiszen az említett évtizedben a halálbüntetéstől az abortuszig, a köztársasági elnöki jogkör korlátaitól a bírói függetlenségig jószerevével nem volt olyan államszervezeti, jogi vagy társadalmi probléma, amely valamilyen formában ne az Alkotmánybíróságon „landolt” volna.

Amikor végigtekintek a jelenlévőkön, örömmel látom nem csupán a most hivatalban lévő, s a döntéshozatal felelősségét a vállukon hordozó alkotmánybírákat, hanem azokat is, akik a szó mindenfajta értelmében a semmiből hozták létre az Alkotmánybíróságot „fazont adtak a tevékenységnek”, s a kontinens egyik legtekintélyesebb alkotmánybíróságává emelték. Ők, noha már letették a talárt és az Aranybulla mását – az alkotmánybírói hatalom legújabbkori szimbólumát –, nem vetették le a talárral együtt azt a szemléletet, a jogállamiság értékei iránti elkötelezettséget, amelyet csaknem egy évtizeden át érvényre juttattak.

Ma délután előttem már az ország legfőbb közjogi méltóságai köszöntötték a tizedik születésnapját ünneplő testületet. Ezért én igazságügy-miniszterként és a kormány nevében hadd mondjak csak annyit: köszönöm.

Köszönöm a hivatalban lévőeknek, továbbá a formálisan már eltávozott, de „hagyatékuk” formájában és szellemiségükben nagyon is jelen lévő tagokból álló „láthatatlan alkotmánybíróságnak”, köszönök mindent, amit – egymásra épülő határozatok sorában – jogbiztonságról, a szerzett jogok védelméről, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmáról, az alkotmányos büntetőjogról, a hatalmi ágak elválasztásának elvéről, s megannyi más fontos tárgyköréről kifejtettek.

Ám nem pusztán azért kértem szót, hogy köszönetet mondjak, hanem azért is, hogy ezen a helyen, s ebből az alkalomból a jövőről is szót ejtsek.

Mert nem csupán a testület tízéves, de az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény is. S noha a törvény a maga egészében tisztességgel kiállta a gyakorlati megmérettetés próbáját, s időt állónak bizonyult, egy évtized múltán nem árt alávetni egy átfogó felülvizsgálatnak. Ez részben az időközben felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok hasznosítására nyújt módot, részben pedig az új kihívásokkal való szembenézésre is, mint amelyet például hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása szükségképpen magával hoz.

Mivel én születésem óta optimista alkatú vagyok, nagyon bízom abban is, hogy az alkotmánybírói törvény megújításának koncepciója alapján mielőbb tételes norma születik. A törvény előkészítése alkalmat nyújt olyan – az ünnepeltek által bizonyára fontosnak tekintett – kérdésekről való elgondolkodásra, mint például az alkotmánybírák és munkatársaik javadalmazása, vagy épp a jövőben, tisztes munka után távozó alkotmánybírák szaktudásának, gazdag tapasztalatainak hasznosítása az ország érdekében.

Végezetül hadd kívánjak Önöknek egy legalább olyan elkövetkező évtizedet, mint az volt, amelyet most magunk mögött hagytunk. Ha lehet, a törvényhozás veteménye-

séből kevesebb gyomlálnivalót, de a kert csinosításában, ápolásában az eddigiekhez hasonló eltökéltséget. Valóságos függetlenséget és pártatlanságot, egyúttal azt is, hogy mindezt a társadalom tudja és lássa. A tevékenységhez illő erkölcsi és anyagi, hazai és nemzetközi megbecsülést. Azt, hogy néhány éven belül együtt léphessünk be az Európai Unió kapuján, s közben ne feledjük egymás ebben való érdemeit. Röviden fogalmazva: sok sikert, s jó szelet a biztos partot éréshez.

SÓLYOM LÁSZLÓ

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

TIZEDIK ÉVFORDULÓJÁRA

Az Alkotmány értelmében nincs olyan Alkotmánybíróság Magyarországon, amely tíz éves lehetne. A mai évforduló arra késztet, hogy az intézményt ünnepeljük, s ez eleve távolságtartásra szólítja mindazokat, akik ma az Alkotmánybíróságot alkotják, mind pedig azokat, akik az Alkotmánybíróságot megalkották. Illik ez az absztrakt ünnepelés az Alkotmánybíróság jellegéhez. Nem lenne illő viszont, ha saját magunkat értékelnénk. Ezért egy szakmai előadáshoz kérem ünnepi vendégeink türelmét. Thomas Mann szerint csak az nem unalmas, ami alapos. Remélem, az is lehet ünnepélyes, ami nem unalmas.

Azt, amit az Alkotmánybíróság a magyar jogállam megteremtésének történelmi periódusában elvégzett, egyébként sem tudja semmilyen utólagos értékelés megváltoztatni, nem tudja elvenni, nem tudja megnagyobbítani. Mindaz akkor és ott kifejtette a maga hatását, beépült az akkori jelen időbe, s tudjuk, mennyire meghatározta azt. Értékelés helyett néhány tényszerű megjegyzésre szeretnék szorítkozni az Alkotmánybíróság módszeréről és hatásköréről – olyan témákról, amelyek a konferencia részletes szakmai előadásai sorában nem szerepelnek.

1. Az alkotmánybíráskodás kezdeteit Magyarországon természetesen meghatározták a történelmi körülmények. Az Alkotmánybíróság azonban sosem mitizálta a rendszerváltást. Emlékezhetünk, egyik fő elve az volt, hogy a rendkívüli történelmi körülmények sem igazolhatnak semmilyen kivételt az alkotmányosság betartása alól. Az Alkotmánybíróság anticipálta a normális jogállami viszonyokat.¹ A formális jogbiztonságra alapozott ítélkezése teremtette meg a rendszerváltó alkotmánybíráskodás önálló típusát a restauratív német modell mellett, illetve azzal szemben. Az Alkotmánybíróság

1. Az Alkotmánybíróság úgy működött, ahogy egy alkotmánybírósnak egy konszolidált jogállamban működnie kell.

másrészt mindent megtett, hogy az új viszonyokat tisztázza, s mindazt, ami a politikában és a társadalmi folyamatokban artikulátlanul gomolygott, legalább a maga – tegyük hozzá: alapvető – területén tiszta fogalmakkal elmondhatóvá tegye. Ezt szolgálta az igazságtételhez és a kárpótláshoz, de általában is a legfontosabb szabadságjogokhoz és intézményekhez kidolgozott dogmatika.

A dogmatikai fegyelem mellett azt a módszerbeli sajátosságot kell megemlítenem, hogy az Alkotmánybíróság rögtön az első alkalommal a lehető legteljesebben kifejtette az illető alapjogra vagy intézményre vonatkozó értelmezését. Az Alkotmánybíróság tehát nem kis lépésekkel, ítéletről ítéletre építette ki az Alkotmány értelmezésének rendszerét, hanem csupa bevezető, nagy határozattal. Belátom, hogy ez a módszer sérülékennyé teszi a létrehozott művet: a továbbfejlesztés és változtatás nagy intellektuális ráfordítást követel meg, s a nehezebb út mindig magában rejt a lázadás veszélyét. Akárcsak az első éveket tekintve is tagadhatatlan viszont a kezdeti alapvetés haszna. Az indító „vezető esetek” mind a további határozatok számára, mind a jogalkotó és a bíróságok felé mintegy a hiányzó állandó gyakorlatot pótolták.

A módszer és a történelmi körülmények egymást feltételezték. A forradalmi változás törékeny viszonyai között csak a cél volt biztos, s az Alkotmánybíróság törekedett arra, hogy az Alkotmány minden szakaszához a lehető legrövidebb időn belül értelmezést adjon, s ezeket koherens rendszerré építse ki. Ennek következménye az indítványok szabad kezelése, sőt az írásbeli eljárás szabállyá válása. Tartalmilag viszont ezt a célt nem lehetett volna elérni a tudatos recepció nélkül: az Alkotmánybíróság – használható hazai források hiányában is – az európai alkotmányos demokráciák és alkotmánybíráskodásuk, továbbá – még csatlakozásunk előtt – az Emberi Jogok Európai Bírósága strasbourgi joggyakorlatát követte. A nemzetközi irodalom ebben az európai integrálódásban, és tegyük hozzá, az ezt támogató magyar politikai környezetben jelöli meg a magyar Alkotmánybíróság kiemelkedésének alapját az új alkotmánybíróságok közül. Ehhez azonban az Alkotmánybíróság saját teljesítményét is hozzá kell tennünk, nemcsak olyan területeken, ahol nem állt rendelkezésre európai példa – éppen a rendszerváltás szimbolikus kérdéseiben, mint a kárpótlás, igazságtétel –, hanem például a halálbüntetés, az abortusz vagy környezetvédelem alkotmányos érveiben is. Alkotmányjogi elméletek és dogmatikai tételek meghonosítása nemcsak legitimálta az Alkotmánybíróságot, hanem döntéseinek vitatását is nemzetközi fogalomkészlettel rendelkező, objektive diskurzusképes mederbe kényszerítette.² A rendszerváltás idején régiókra irányuló

2. Ha nincs meggyőző és hibátlan dogmatikai érv, szinte kikerülhetetlen, hogy a döntésnek politikai indokot tulajdonítsanak. Külső szemlélő számára mi máson alapulhatna?

nemzetközi figyelemnek is köszönhetően a recepció nem maradt egyoldalú. A magyar Alkotmánybíróság megoldásai nemcsak ismertté váltak, hanem követésre is találtak.³

Nem állíthatom, hogy a recepció mindig professzionális lett volna; voltak félreértések is.⁴ Fontos azonban, hogy az első Alkotmánybíróság nem másolt, hanem funkcionális átvételre törekedett: a külföldi gyakorlat *szellemére* volt nyitott. A második Alkotmánybíróságnak viszont nemcsak azt kell eldöntenie, hogy folytatja-e ezt a gyakorlatot, hanem hogy recipiálja-e az első Alkotmánybíróság eredményeit. Különösen nehéz és kényes kérdés az átvétel akkor, ha az új bíróság az előző szellemétől el akar térni. Ehhez ez ünnepi alkalommal csak az Apostol intelmét idézhetem: a betű öl, a lélek megelevenít.⁵

3. Nem tudok arról, hogy a magyar jog, vagy magyar jogintézmény más vonatkozásban ilyen nagy külföldi figyelmet kapott volna. Ehhez hozzájárult, hogy az első bíróság gondoskodott legfontosabb ítéleteinek nyelvi hozzáférhetőségéről, s a bírák sok előadást tartottak külföldön. A megértést megkönnyítette az azonos dogmatikai nyelv is. Ez azonban nem elég. A rólunk készült és készülő disszertációk, illetve a cikkek többsége mégiscsak a nem eléggé informált, vagy nem eléggé tárgyilagosságot másodlagos irodalomra támaszkodik. Ezért alapvető feladat legalább a források – egy bőséges válogatás a határozatokból – folyamatos közzététele angolul az interneten. Más új bíróságok már előttünk járnak; az Alkotmánybíróság könnyen elveszítheti kivívott előnyét.

A recepció kétoldalú voltáról nemcsak a magyar Alkotmánybíróság nemzetközi híre tanuskodik, hanem konkrét átvételek is. A halálbüntetés eltörléséhez adott indoklásunkat az ismeretes dél-afrikai átvétel óta (jóllehet idézés nélkül) követték a Baltikumban és legutóbb, 1999 decemberében, Albániában is.

4. Az ítélet lényegét tartalmilag összefoglaló, majd egyre inkább a tényállástól (a vizsgált jogszabálytól) függetlenedő elvi alkotmányértelmező tételek és pozitív megállapítások megjelenése a rendelkező részben azt szolgálta, hogy az ítélkezés alapjául szolgáló elveket az Alkotmánybíróság a jogalkotó és mindenki számára egyértelművé tegye. Eközben az Alkotmánybíróság mégis figyelmen kívül hagyta, hogy a mintául szolgáló *Leitsatz*, illetve a *headnote* nem az ítélet része, míg nálunk ezek a kijelentések kétségkívül mindenkire nézve kötelezőek.

5. Nem lenne méltányos egy év után az új Alkotmánybíróság módszereiről beszélni, miután szinte mindent előről kellett kezdenie. Évekig kell várni, míg a tendenciák tisztán láthatóak lesznek. Ezért is volna különös jelentősége a recepció módjának. Néhány figyelmeztető jelet azonban nem szabad észrevétlenül hagyni, annál kevésbé, mert például az eredeti összefüggésből kiragadott idézetek veszélyére már az Alkotmánybíróság munkatársa is többször nyilvánosan rámutatott. (Balogh Zsolt: Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*, 1999/2, 28, 37.)

A közösség elleni izgatás bűncselekményének egyik tényállását (Btk. 269. § (2) bekezdés, „gyalázkodás”) megsemmisítő alkotmánybírói határozat három különböző tesztet is kidolgozott és alkalmazott a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozhatóságának megítélésére. (30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.) Ugyanennek a bűncselekménynek a törvényhozás által rekonstruált változatát vizsgálta és semmisítette meg 1999 májusában az Alkotmánybíróság. A bőséges idézetek ellenére az új bíróság nem alkalmazta az alaphatározat egyik tesztjét sem (ezekre csak az a megállapítás kíván utalni, hogy a törvényhozó túlzott mértékben kitágította a büntetendő magatartások körét), hanem a bűncselekmény tényállását a norma határozatlansága miatt nyilvánította alkotmányellenesnek. Ez formális mérce, amely a gyalázkodás akár újbóli variációjával való kísérletezésnek is teret hagy, noha az ügyben alapvető elvi és tartalmi kérdés várt eldöntésre. (12/1999. (V. 21.) AB határozat) A kétharmados törvények alkotmányos köréről szóló alaphatározat egészéből – „szelleméből” – nyilvánvaló, hogy a minősített többség követelményét minden egyes konkrét esetre nézve az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie, úgy, hogy mindig mérlegeli a konszenzus követelményét is, és az egyszerű többség jogait is, amelyek a parlamentáris demokrácia működéséhez szükségesek. (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 58.) Ettől a tartalmi egyensúlytól az 1/1999. (II. 24.) AB határozat a parlamenti konszenzus és a formális szempontok javára tért el anélkül, hogy az álláspont változását jelezte és indokolta volna. Sőt, az alaphatározatra való bőséges hivatkozások a folyamatosság benyomását kelthetik.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége a magasabb rendű jogban való hitet úgy tudta meggyökereztetni, hogy nem fordult a természetjoghoz, hanem a jogbiztonság különös hangsúlyozásával, az egyes jogok és intézmények értéktartalmát fejtette ki. Az Alkotmánybíróság értékszempontok alapján megállapította az alapjogok hierarchiáját, az élethez és az emberi méltósághoz való joggal az élen, amelyet a szabad véleménynyilvánítás privilegiált védelme követ. A bíróság másrészt kiterjesztette az alkotmányos védelmet az alapjogokon túlra is: ehhez az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jogként való felfogását és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát használta fel. Az alapjogi ítélkezésénél nem csekélyebb az államszervezeti kérdésekben hozott határozatok jelentősége. Ezek központi témája a parlamentáris berendezkedés alkotmányos követelményei voltak: ezekhez képest definiálta az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök hatáskörét, a kétharmados törvények alkotmányos használatát, a népszavazás gyakorlását. Védte továbbá az Alkotmánybíróság a bíróságok függetlenségét, és meghatározta és érvényesítette az önkormányzati autonómia alkotmányos mértékét.

Az Alkotmánybíróság célja végső soron az alkotmánybíráskodás olyan funkciójának megvalósítása volt, amelyet az alkotmánybíróságok fejlett demokráciákban betöltenek. Van egy olyan funkcionális standard, amelyet minden jól működő alkotmánybíróság ellát, függetlenül attól, hogy a törvényhozás milyen hatásköröket osztott rá. Ez természetesen nem a bíróság egyoldalú elhatározásán múlik, hanem a vele szemben támasztott igényeken is. Az alkotmányos demokrácia minőségére is jellemző, hogy mivel fordulnak az alkotmánybírósághoz, hogy természetes módszer-e a politikai és hatalmi viták alkotmánybírási rendezése. Az alkotmányos állam működése követeli meg azt is, hogy az Alkotmánynak végső soron egyetlen autentikus és kötelező értelmezése érvényesüljön. Példák sora mutatja, ha nincs valamely szükséges feladatra kifejezett alkotmánybírási hatáskör, helyettesítő hatáskörben jár el az alkotmánybíróság, így is veszik igénybe. Például a magyar Alkotmánybíróság az ideiglenes intézkedést a törvény hatályba léptető rendelkezéseinek megsemmisítésével pótolta; az alkotmányos szervek vitái az absztrakt alkotmányértelmezés keretén belül jutottak döntésre, s az Alkotmánybíróság számára még nyitva áll a hatásköri összeütközés kiterjesztő értelmezése is; beemelte az Alkotmánybíróság az absztrakt normakontroll keretébe a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatát éppúgy, mint a norma alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását a jogszabály megsemmisítése helyett.

Mindezeket a sajátosságokat akkor tudjuk helyesen megítélni, s a következő lépésekről tájékozódni, ha az Alkotmánybíróságot kortársai, a harmadik generációs alkotmánybíróságok között vesszük szemügyre, s eközben a magyar alkotmánybírászkodás néhány olyan jellegzetességét is bevonjuk a megfontolásokba, amelyek eddig kevésbé tudatosultak.

2. Tájékozódási pontunk a magyar Alkotmánybíróság helye az alkotmánybíróságok harmadik generációjában. Bár az európai alkotmánybírászkodás elvi megalapozása és gyakorlati kezdetei Hans Kelsenre és az 1922-től (először csak egy évtizedig) működő osztrák Alkotmánybíróságra nyúlnak vissza,⁶ a mai alkotmánybírászkodás modellje a német Szövetségi Alkotmánybíróság lett. A német alkotmánybírászkodás újdonsága volt, hogy egyesítette a centralizált, törvényerejű ítélettel eldöntött normakontrollt az alapjogok egyéni védelmével; az utóbbira szolgált az alkotmányjogi panasz. A német alkotmánybírászkodásra datálják vissza az európai alkotmánybíróságok generációinak felosztási ismervét: azt, hogy három demokratikus rendszerváltási hullámhoz kapcsolódnak. A második generáció, a spanyol és portugál autoritativ rendszerek bukása után felállított spanyol és portugál alkotmánybíróságok a jogszabályok vizsgálata mellett szintén ellátnak egyéni jogvédelmet is.⁷ A harmadik generáció a kommunista rendszerek bukását követően lépett fel és terjedt el Európában.⁸ A folyamat mára befejeződött. Szinte nincs olyan posztoszocialista ország, amelynek ne volna alkotmánybírósága. Az alkotmánybírászkodás mintegy a demokratikus fordulat nemzetközileg elismert védjegyévé vált. Önmagában egy alkotmánybíróság léte persze éppoly kevésbé enged

6. A jelentéktelen cseh párhuzamot mindig felelmengetik, de ritkán hivatkoznak a liechtensteini állambíróságra, amely viszont 1925 óta folyamatosan működik, sőt úgy tartja, hogy a német modellt is megelőlegezte, mivel a normakontroll mellett már alkotmányjogi panaszt is elbírált. Ez feltehetőleg nem a németeknek mintát adó amerikai gondolatban, hanem a svájci *staatsrechtliche Beschwerde* hatásában gyökerezik.

7. A hispán világban – Latin-Amerikára kiterjedően is – hagyománya volt a legalább bizonyos alapjogok sérelmét orvosoló sommás eljárásnak (*amparo*), így a német modell átvétele nem ütközött ellenállásba. Portugáliában ráadásul a rendes bíróságok még a normakontrollban is szerepet kaptak, csak a végső fórum az Alkotmánybíróság.

8. S Európán kívül is, ahol demokratikus fordulatra került sor, így Dél-Koreában, Dél-Afrikában – nemcsak a Dél-Afrikai Köztársaságban, amely Alkotmánybírósága létrehozásához a magyar Alkotmánybíróság véleményét is kikérték, hanem az egyenlítő alatti Afrika több országában is.

Európában az 1986-ban alapított lengyel alkotmánybíróság már a változások előhírnöke volt. Kivétel viszont a jugoszláv szövetségi (és tagköztársasági) alkotmánybírászkodás, amely 1963 óta működött – természetesen a nem-demokratikus rendszer korlátain belül.

következtetni arra, hogyan működik a demokrácia és milyen az alkotmányosság az illető országban, mint ahogy az új alkotmányok, többpártrendszeren nyugvó parlamentek stb. erre önmagukban nem elegendők. Ennek ellenére érdemes elemezni, hogy csupán a jogi szabályozás szintjén milyen közös vonásokat mutatnak az új alkotmánybíróságok.

Bár a német befolyás továbbra is érvényesül,⁹ feltűnő a visszatérés az eredeti kelsenii gondolathoz: az egyéni szabadságjogok (normakontrolltól független) védelme egészen kivételesen fordul csak elő, s ott is gyakran egyes jogokra korlátozott.¹⁰ A visszatérés a pusztá normakontrollhoz ugyan érthető, de idejétmúlt és következményekkel terhes. Bár a valódi alkotmányjogi panasz hiányzik némely korábbi, nyugati alkotmánybírósnál is, ennek a tendenciaszerű visszafordulásnak valószínűleg a szocialista előzményekbe nyúlnak a gyökerei.¹¹ A magyar alkotmánybíróági törvény szocialista tervezetei is alátámasztják ezt:¹² az egyéni szabadságjogok bírósági kikényszerítése távolabb állt a szocialista jogi és politikai gondolkodástól, mint a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentessége. Az 1950-es évektől azonban az emberi jogok érvényesülése is az alkotmányosság elengedhetetlen alkotórésze lett. A nagy regionális nemzetközi egyezmények a maguk államok feletti bíraskodásával bizonyítják ezt. Európában elég az Emberi Jogok Európai Egyezményére és annak szerepére utalni az egyes országokban. A fordulatot másképpen úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az alkotmány betűje mellett annak végrehajtása is az alkotmányosság minőségi ismérve lett.

Ma tehát alapvető kérdés, hogy azokban az országokban, ahol az alkotmánybíróság csakis a jogszabályok alkotmányosságának őre, hogyan lehet biztosítani az alkotmány egységes értelmezését az alkotmány végrehajtásának és alkalmazásának minden területén. Alkotmányos valóság elképzelhetetlen az alkotmányos jogok bírói érvényesíthetősége nélkül. De alkotmányos valóság nem jöhet létre az alkotmány normatív értelmezésének monopóliuma nélkül sem.

9. Ahol viszont a francia modellt követték, esetenként nem is akarták, hogy a hatalmak kölcsönös ellenőrzése kibontakozzék. Kazahsztánban például az elnöki hatalom kiterjesztésével párhuzamosan váltottak át a német modellről a francia típusú, csakis preventív alkotmánybíráskodásra; efelől képez átmenetet a román alkotmánybíráskodás is.

10. Alkotmányjogi panasz csak a szlovén, cseh és horvát alkotmánybíráskodásban van, a szlovák törvény erre vonatkozó rendelkezései nem mentek át a gyakorlatba. Az albán alkotmánybíróági törvény folyamatban lévő módosítása a *due process* sérelmére korlátozza az egyéni panaszt. Itt még az alkotmányellenes norma alkalmazása miatti panasz sem létezik, azaz az állampolgár hozzáférése az alkotmánybíróshoz rendkívül szűk.

11. A pusztá normakontroll elfogadhatóbb volt a szocialista jogi gondolkodás számára, amely eredetileg a normakontrollt azzal igazolta, hogy az a túlszabályozás dzsungelében segít kiküszöbölni az ellentmondásokat, s egyébként is a törvények vonatkozásában legfeljebb a szignalizálásra terjed ki.

12. Lásd alább, 3. pont.

Az alkotmánybíróságok harmadik generációja – legalábbis a posztoszocialista országokban – éppen e vonatkozásokban küzd problémákkal. A harmadik generációt nem az átmenet sajátos alkotmánybírási feladatai – a tulajdonviszonyok átalakítása, a kárpótlás, múlt rendszerbeli bűnök büntethetősége – jellemzik. A rendkívüli történelmi helyzetre ugyanis nem lehet vég nélkül hivatkozni; másrészt különleges körülmények mindig és mindenhol kínálnak hivatkozási alapul.¹³ A harmadik generációs alkotmánybíróságok igazi jellemzője a kelsen-i ideához való visszatérésből fakadó nehézségek az alkotmányértelmezés monopóliuma körül, továbbá – a szűkebb értelemben vett közép-európai alkotmánybíróságokat kivéve – az ezen is túlmenő, általános végrehajtási nehézségek. Van tehát egy strukturális probléma, amelyből a végső alkotmánybírási döntés érvényesítésének gyakorlati nehézségei adódnak. A kelet-európai államokban azonban további végrehajtási problémákat okoz az a távolság, amely ezekben az országokban egyrészt az alkotmány betűje, a bevezetett alkotmányos strukturák és intézmények, másrészt a társadalmi valóság között feszül.

A normatív alkotmányértelmezés monopóliumának biztosítása az alkotmánybíróság számára a rendes bíróságokhoz való viszony rendezését követeli meg. Ez voltaképpen két kérdés eldöntését igényli: ki végzi az egyedi alapjogi bíráskodást, és ha nem az alkotmánybíróság, mi biztosíthatja, hogy az alkotmányértelmezés végső fóruma az alkotmánybíróság marad? A harmadik generációs bíróságok többségénél az első kérdést a törvényhozás már eldöntötte azzal, hogy nem vezette be a valódi alkotmányjogi panaszt. Annál égetőbb viszont a második kérdés.

Vannak olyan alkotmányok és alkotmánybírási törvények, amelyek az alkotmánybíróság feladatai között megállapítják, hogy az alkotmánybíróság az alkotmány végső értelmezője.¹⁴ Ha az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési monopóliumának van tételes jogi alapja, ez hathatós segítség lehet a bíróságok közötti viszony tisztázásában. Kifejezett rendelkezés hiányában ez a monopólium az alkotmánybíróság feladatából vezethető le.

13. A „régí” és „új” alkotmánybíróságok megkülönböztetése ellen – s különösen a fentiek szerinti megkülönböztetése ellen – már az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciáján, 1996-ban felemeltem szavamat. The 10th Conference of the European Constitutional Courts, Budapest 6-9. May, 1996, Vol. 1. Bp. 1997, 7. és *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XII, 1996. Paris, 1997, 31, továbbá *Bulletin on Constitutional Case-Law*, Strasbourg, 1996/1, 139.

14. Az alkotmány értelmezését az Alkotmánybíróság fő feladatáknak jelöli meg a spanyol, az újak közül pedig a szlovák, bolgár és az ukrán alkotmány. Albániában az 1998-as alkotmányreform után a hasonló rendelkezés az alkotmánybírási törvénybe került át.

Az alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyának tisztázása és konszolidálása azonban az alkotmányértelmezési monopólium kifejezett jogszabályi kimondásától függetlenül kikerülhetetlen gyakorlati feladat.¹⁵ A harmadik generációs alkotmánybíróságok meglepődve észlelték, hogy az alkotmánybíráskodással szembeni legnagyobb ellenállás nem – mint várható lett volna – a törvényhozás vagy a kormány részéről, hanem a bíróságok oldaláról tapasztalható. Ez nem korlátozódik az alkotmányjogi panaszra (ami nem is lenne olyan meglepő), hanem általában az alkotmánybírósági ítéletek és alkotmányértelmezés – nem egyszer deklarált – figyelmen kívül hagyásában nyilvánkozik meg. Ez a jelenség már nemzetközi fórumokon is hangot kapott, de kelet-európai alkotmánybírósági látogatásaimból személyes tudomásom is van róla.¹⁶

Az alkotmánybírósági határozatok végrehajtásával kapcsolatos további problémákat fejezik ki azok a törekvések, amelyek a most folyó kelet-európai alkotmánybírósági törvénymódosításokban az alkotmánybírósági kontrollt a határozat utóéletére is kiterjesztik. Ilyen különösen az alkotmánybíróság utólagos értelmező határozata, amely

15. Még ott is, ahol az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési monopóliumát az alkotmány biztosítja. Jól mutatja ezt a német Alkotmánybíróság története. Noha az alkotmányjogi panasz révén a konkrét bírósági ítéletek alkotmányossági felülvizsgálata kezdettől fogva alkotmányi alappal rendelkezett, a Szövetségi Alkotmánybíróság 1951 és 1961 között súlyos harcot vívott azért, hogy egyrészt ne a jogágak szerint megosztott legfelsőbb bíróságok egyikeként, hanem azok felett álló jogállású, alkotmányos szervként ismerjék el, másrészt azért, hogy a konkrét normakontrollt a *Bundesgerichtshof* befolyása alól kiszabadítsa. 1961-ig a bíró csak a legfelsőbb bíróságon át terjeszthetett elő normakontroll-kérelmet az Alkotmánybírósághoz. A kérelemhez azonban a *Bundesgerichtshof* csatolta saját alkotmányértelmező szakvéleményét, mi több, ezeket a véleményeket határozatai kötetében évente nyilvánosságra is hozta.

16. Lásd pl. P. Holländer: The Role of the Czech Constitutional Court: Application of the Constitution in Case of Decisions of Ordinary Courts. Parker Sch.J. E. Eur. L. Vol. 4. 1997, 445, további hivatkozásokkal. Az 1997-es lengyel alkotmányreform során a Legfelsőbb Bíróság nemcsak ellenezte a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését, hanem magának követelte az egyedi ügyek alkotmányossági felülvizsgálatának hatáskörét. Ld. Brunner/Garlicki: Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, Baden-Baden, 1999, 51.sk.

A kelet-európai alkotmánybíróságoknál tett látogatásaim során mindenütt a protokoll része volt a látogatás a legfelsőbb bíróság elnökénél is. A bíróságok viszonyára kérdezve nemcsak a feszültség vált érezhetővé, vagy kapott hangot, hanem – minél keletebbre, annál inkább – a legfelsőbb bíróság múltban gyökerező, szilárd hatalmi pozíciója is megmutatkozott (az alkotmánybíróság gyengeségével szemben).

Az Oroszországi Föderáció Legfelsőbb Bírósága teljes ülésének 1995. október 31-én közzétett 8. sz. határozata például felhatalmazza a bíróságokat, hogy közvetlenül az alkotmányt alkalmazzák, ha a „bíróság arra a következtetésre jut”, hogy valamely törvény ellentétes az alkotmány megfelelő rendelkezésével. Az orosz Alkotmánybírósághoz csak akkor fordul a bíróság, ha bizonytalan a törvény alkotmányellenes voltában. Hasonlóan járnak el a bíróságok a törvény és a törvény alatti jogforrások ellentmondása esetén. A rendes bíróságokat a Legfelsőbb Bíróság nemcsak normakontrollra és az alkotmány- vagy törvényellenes jogszabály nem-alkalmazására hatalmazta fel. „A törvénynek az állami vagy más szerv törvénnyel ellentétes aktusa helyett történő alkalmazásakor a bíróság jogosult részítéletet (határozatot) hozni, és felhívni az ilyen aktust kibocsátó szerv vagy tisztviselő figyelmét arra, hogy az aktust vagy összhangba kell hoznia a törvénnyel, vagy pedig hatályon kívül kell helyeznie.” Témánk szempontjából nem az a fontos, hogy egy ilyen alkotmányba való rendelkezést még csak nem is törvény, hanem a Legfelsőbb Bíróság határozata mond ki, hanem az, hogy az orosz Alkotmánybíróság mindezt szó nélkül hagyta.

a végrehajtásra köteles szervek számára konkretizálja a tennivalókat.¹⁷ Előfordul, hogy a törvény a kormányt teszi felelőssé a határozatok végrehajtásáért. A mostani módosítási hullámban talál követőkre az az eredetileg orosz megoldás, hogy az alkotmánybíróság a határozatát végre nem hajtó (szerveket) megbírságolja.¹⁸ Ezek a nagyon is kétséges eszközök mindenesetre szimptomatikusak.

Végül meg kell említeni az elméleti színvonal deficitjét is. Vannak alkotmánybíráóságok, amelyek nem akarják vagy nem tudják saját erőből pótolni az alkotmányjogi elmélet hiányát.¹⁹

3. A magyar Alkotmánybíróság kétségkívül a harmadik generáció tagja, s ha esetleg nem is szeretné, akkor is annak tartják.²⁰ Ez persze nem ellentétes azzal a megállapítással, hogy az Alkotmánybíróság szerencsés csillagzat alatt született, hogy a fent említett, bekódolt problémáknak elébe ment s egy részüket sikerült áthidalnia, s egyébként is igen korán és nagy mértékben integrálódott a nyugati alkotmánybíráskodásba.

Létrejöttének történelmi körülményei mellett a harmadik generációba sorolja a magyar Alkotmánybíráóságot az is, hogy az Alkotmánybírásról szóló 1989. évi XXXII. törvény sem ismeri az alkotmányjogi panaszt. Igaz, az 1989-es szocialista törvénytervezet a saját ügyben végzett normakontroll mellett még alternatívaként tartalmazta a valódi alkotmányjogi panaszt is. A Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek a tárcakörözés során nyilvánított ellenvéleményére azonban az Igazságügyi Minisztérium azonnal visszavonult, a tervezet már e nélkül került a Nemzeti Kerekasztal elé. Ott pedig az ellenzék elsősorban azért küzdött, hogy a tervezet elképzelésével szemben valódi Alkotmánybíróság jöjjön létre, amely a törvényt is megsemmisítheti, illetve mulasztás esetén az Országgyűlést is törvényalkotásra kötelezheti. Így az ellenzék ugyan-csak sikeres másik követelése, hogy az Alkotmánybíróság mindenki számára legyen

17. Ilyen utólagos értelmező határozatot szándékozott bevezetni a grúz és az albán alkotmánybíráósági törvény módosítása, amelyet 1998-ban az Európa Tanács szakértői, az ún. Velence Bizottság elé terjesztettek véleményezésre. A Bizottság ellenezte ezt az elképzelést. Grúzia ennek ellenére indokoltan látta fenntartani az intézményt, Albániában jelenleg megfontolás tárgya.

18. Voltak törekvések arra is, hogy külön büntető tényállásokkal támasszák alá az Alkotmánybíróság működését, így Albániában. A bírságolást legújabbban Lettország készül átvenni.

19. Például az orosz alkotmánybíróság ítéleteinek dogmatikai elégtelensége a visszatérő irodalmi megállapítások nyomán közhely lett. Egy friss példa: M. Hartwig: *Vae victis – Völkerrechtliche Fragwürdigkeiten der Argumentation des Russischen Verfassungsgerichts zum Beutekunst-Gesetz*. EuGRZ 1999/19-20, 553.

20. Mint ezt Roman Herzog széles körben ismertté vált bon mot-ja tanúsítja: a spanyol és portugál alkotmánybíráóságok a német Szövetségi Alkotmánybíróság leányai, a magyar az unokája.

hozzáférhető, már csak az absztrakt normakontrollra és a mulasztásra vonatkozhatott. Ezzel aztán a magyar Alkotmánybíróság olyannyira kelsenianus lett, hogy minden indítványozó elmondhatja magáról, hogy ő *on behalf of Hans Kelsen* perel. Egyébként a rendszerváltó törvényeknél gyakori, eklektikus kodifikációs módszernek hála, a magyar Alkotmánybíróság valóban gazdag hatáskörökkel rendelkezik. A „széles hatáskörű”, „nagy hatalmú” hovatovább az Alkotmánybíróság eposzi állandó jelzője lesz, amit immár a nemzetközi sajtó is fölkapott. Ehhez két megjegyzés kívánczik. Az egyik, hogy a „nagy hatalom” attól függ, gyakorolja-e a bíróság a hatásköröket, és hogy hogyan. A másik: kilenc évig azt mondtam, hogy az Alkotmánybíróság hatásköri jellemzője nem a szélesség, hanem az absztraktság. Ezt most korrigálni szeretném a konkrét döntések javára.

a) Az Alkotmánybíróság törekvése a dogmatikai fegyelemre, s a tudatos recepció, amelyet a bevezetésben említettem, azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság a poszt-szocialista alkotmánybíróságokat fenyegető egyik tipikus veszélyt elkerülte.²¹ Több megoldatlan kérdéssel kell viszont szembenéznünk az alkotmánybírósági határozatok végrehajtása és az alkotmányértelmezési monopólium tekintetében.

21. Az Alkotmánybíróságot nem érte és nem érte több szakmai kritika, mint bármely nagy múltú társát. Egyes témákban a Bíróságot a történelmi helyzet különösen részletes és elvi indokolásra sarkallta. Az Alkotmánybíróság nemcsak a természetjogra való hivatkozást akarta elkerülni a rendszerváltás szimbolikus ítéleteiben, de nem hagyatkozott arra sem, hogy – mint sok helyütt történt – minden kérdést a törvényhozó politikai mérlegelésének alkotmányos körébe utaljon. A kárpótlás az absztrakt alkotmányértelmezéstől kezdve az előzetes normakontrollon át az utólagos alkotmányossági vizsgálatig és alkotmányjogi panaszokig minden lehetséges hatáskörben megjárta az Alkotmánybíróságot. Noha a kárpótlás dogmatikája 1990 és 1995 között nemcsak bővült, de bizonyos mértékig át is alakult, a korábbi határozatokban kifejtett tételeket a Bíróság a későbbi ítéletekben következetesen alkalmazta. Egyes megoldások – mint például az „eredeti teher” – messze a kárpótlás eredeti körén túl is hasznosnak bizonyultak.

Az Alkotmánybíróság az abortusz kérdésében éppen azt az elterjedt hibát akarta kiküszöbölni, hogy az alkotmánybíróságok egyrészt elismerik a magzat jogát az életre, de másrészt mégis korlátozhatónak tartják. Ez vezetett a kérdésfeltevés radikalizálására. Először a magzat státuszát kell meghatározni a törvényhozónak: személy-e a magzat? A halálbüntetés alkotmányellenességének indokolása az élethez való jog sajátosságával („e jog maga a lényeges tartalom”, nincs korlátozható része) iskolát teremtett.

Az első Alkotmánybíróság dogmatikai megoldásait tudomásom szerint vagy olyan határkérdésekben vitatták, mint a büntethetőség elévülése szabályainak visszaható hatályú megváltoztatása, ahol az ellenkező álláspont mellett sem találok meggyugtatóbb érveléssel, vagy a politikai bírálóat jelentkező szakmai érvekkel (mint például a szociális jogokkal vagy a népszavazással kapcsolatban), amikor az Alkotmánybíróság álláspontját sikeresen védeni lehet. Politikai felhangoktól mentes, egyhangú szakmai kritika csak a köztársasági elnök közvetlen választásáról tervezett népszavazás megengedhetőségéről hozott 25/1999. (VII. 7.) AB határozat dogmatikai indokolását érte. Ld. Kukorelli István tanulmányát ebben a kötetben, továbbá pl. H. Küpper: Das verfassungsgerichtliche Verbot eines Referendums über die Direktwahl des ungarischen Staatspräsidenten. OsteuropaRecht, 1999, 422.

b) Kézenfekvőnek tűnik, hogy a normakontrollra szorítókozó alkotmánybíráskodás a normaalkotóknak szól: a „negatív törvényhozás” ritkán marad magában, a keletkezett joghézagot újból kitölti a pozitív törvényalkotás. E tekintetben a magyarországi mérleg végülis kedvező. Az Országgyűlés és a Kormány esetleges elvi fenntartásai ellenére is deklarálták, hogy az ítélet kötelező erejéhez tartják magukat. A megsemmisített jogszabályok helyében általában olyanok születtek, amelyek az Alkotmánybíróság értelmezése szerinti alkotmányos megoldást tartalmazzák, a mulasztásos alkotmánysértések megállapítását pedig ritka kivételektől eltekintve – noha némi késéssel – követte a megkívánt törvényhozás.²²

Úgy tűnhet tehát, hogy a normakontroll területén minden rendben van, s ez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság betöltötte hivatását. Valóban így van ez? Maga az Alkotmánybíróság definiálta úgy a jogállamot, hogy az nem merül ki abban, hogy a jogszabályok és az állami szervek magatartása összhangban van az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány értékrendjének és fogalmi kultúrájának is át kell járnia a társadalmat.²³ Nemhogy az nem elég, ha az Alkotmánybíróság megteremti az alkotmányjogi fogalommennyszágot, de még a *juristischer Normenbimmel* sem elegendő. Hiába uralkodnak paradicsomi állapotok a jogszabályok alkotmányosságát tekintve, ha végrehajtásuk nincs biztosítva. Megkockáztattam, hogy az Alkotmánybíróság hitelessége a közvéleményben azon a hiten is alapult, hogy az Alkotmánybíróság ítéletei nem maradnak papíron. Látványosan igazolták ezt a laikusok számára a törvények nyilvánosan kihirdetett megsemmisítései és a határozatoknak megfelelő új törvényhozás. Akkor volt elégedetlen a közvélemény az alkotmánybíráskodással, ha a végrehajtás körül problémák voltak, akkor viszont rögtön a „dodonai” ítéleteket hibáztatták. Az alkotmányosság végrehajtásának azok a kérdései, amelyekről most beszélünk, a laikus számára egyelőre rejtve maradtak.

22. A törvényhozó magatartásának minősítésénél óvatosság ajánlott. A médiatörvény késlekedésének oka valóban a kormánypártok és az ellenzék megegyezés-képtelensége volt. A nemzetiségi törvény viszont elősorban azért késett, mert a törvényhozáshoz bevonni kívánt nemzetiségek saját képviselőikről nem tudtak egyezsége jutni. A közösség megsértése büntetnének visszaállítása sem törvényhozói engedetlenség volt, hanem inkább a korszellelem visszhangja. (S mint visszhang, megkésett is.) Az előző parlamenti ciklus gyakran használt belpolitikai eszköze volt a jobboldali veszély felidézése. A köztársasági elnök indítványozta törvény még ennek jegyében állt, noha az új parlament idején, amely azt megszavazta, a jobboldali veszély érve már lekerült a napirendről.

23. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 80.

Először is át kell tekintenünk, ki végzi valójában Magyarországon az alapjogi bíráskodást. Ezt követően pedig azokat a módszereket kell sorra vennünk, amelyekkel az Alkotmánybíróság megkísérli biztosítani a végső alkotmányértelmezés monopóliumát. A kérdés úgy is föltehető: hogyan próbálta megoldani a magyar Alkotmánybíróság a harmadik generációs alkotmánybíráskodás strukturális nehézségeit?

c) Az Alkotmány 32/A. §-a szerint az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül. A 70/K. § értelmében az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróságok előtt érvényesíthetők. „Bíróságok” az Alkotmány rendszerében egyértelműen a rendes bíróságokat jelentik. Maga az Alkotmánybíróság is többször megerősítette, hogy a 70/K. § szerinti kifogások a rendes bíróságok hatáskörébe tartoznak. Az Alkotmánybíróság sosem támasztott saját igényt, hanem kizárólag abban a vonatkozásban foglalkozott a 70/K. §-sal, hogy valamely törvény nem alkotmányellenesen korlátozza-e a rendes bírósághoz fordulás jogát. Sőt, noha az Alkotmánybíróság más szempontból nyilatkozott meg, véleménye nem keresztezte a rendes bíróságok azon értelmezését, amely az alapjogérvényesítést nem tekinti külön kompetenciának. Az Alkotmánybíróság szerint nem minden alapjogi sérelem érvényesíthető közvetlenül az Alkotmány alapján bíróság előtt, tekintet nélkül arra, hogy az adott esetre milyen eljárási szabályok vonatkoznak, és hogy az alapjogérvényesítésnek milyen alkotmányos korlátai vannak.²⁴ A bíróságok pedig azt képviselik, hogy amennyiben a polgári, büntető- vagy igazgatási ügyekben alapjogokkal kapcsolatos kérdések merülnének fel, ezeket az egyébként is alkalmazandó jogszabályok szerint kell megítélni. Az Alkotmányban védett eljárási jogok tehát azáltal érvényesülnek, hogy a bíróság a Pp.-t, a Be.-t stb. helyesen alkalmazza, a büntetőjogi alkotmányi garanciák a Btk. szabályain keresztül jutnak érvényre, a tulajdon alapjoga a Ptk. szerint stb. Rendkívül ritkán fordul elő, hogy rendes bíróságok az Alkotmányra hivatkoznának, s még ritkábban, hogy az Alkotmányt az Alkotmánybíróság értelmezésével együtt alkalmazzák. (Lényeges kivételt csak az 1956-os sortűzperek képeznek, ahol az alkalmazandó jogot az Alkotmánybíróság határozata állapította meg.)²⁵

24. 46/1994. (X.21.) AB határozat, ABH 1994, 268.

25. A bíróságok idézik is az Alkotmánybíróság határozatait.

Ütközés tehát nincs. Viszont érintkezés is alig; a rendes bíróságok nem nyitottak az alkotmánybíráskodás felé. Fordított irányban viszont szükségszerű az érintkezés olyankor, amikor az Alkotmánybíróság bíróság előtt lévő konkrét esetben, vagy azt követően végez normakontrollt. Ha tehát van „konkrét eset”, az Alkotmánybíróság határozata egyedi alapjogselelem orvoslására szolgálhat. A konkrét normakontroll esetén nemcsak okszerű, de eljárásjogilag is problémátlan, hogy a bíró az ügyet folytatja és a megsemmisített jogszabályt nem fogja alkalmazni. A sikeres alkotmányjogi panasz eljárási következményeire viszont – a büntetőügyeket kivéve – az Abtv. nem adott szabályt. Noha az Alkotmánybíróság elrendelhetette, hogy a jogszabály a konkrét ügyben nem alkalmazható, nem lehetett tudni, hogy ad-e a rendes bíróság lehetőséget arra (és milyen alapot talál hozzá a perjogokban), hogy a konkrét ügy valóban ismét bíróság elé kerüljön. Emlékeztetes, hogy az Alkotmánybíróság 1991-ben maga próbálta a jogselelem orvoslásának módját meghatározni. A konkrét ügyben azzal akart az új eljárásnak utat nyitni, hogy a korábbi bírósági és igazgatási határozatokat megsemmisítette.²⁶ Az ezzel szembeni kritika jogos volt. Éppúgy emlékezni kell azonban arra is, hogy az Alkotmánybíróság soha többé nem folyamodott ehhez a módszerhez,²⁷ továbbá arra is, hogy még ebben az ügyben sem bírálta felül az Alkotmánybíróság a bíróság konkrét ítéletét (hanem eljárási megoldást keresett a jogsvoslathoz). Az eljárás szabályozatlansága kilenc évre gyakorlatilag kétségessé tette, hogy az alkotmányellenes norma következményeit konkrét esetben lehet-e orvosolni.²⁸ Azt pedig végképp nem lehet tudni, hogy követik-e a bíróságok az Alkotmánybíróság mindenkre nézve kötelező határozatát, ha az a norma (vagy egyes részei) megsemmisítése helyett a jogszabály alkotmányos alkalmazásának kritériumait határozza meg.

26. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272. Része volt ez a döntés az Alkotmánybíróság szerepkeresésének is: azok az alkotmánybírók, akik korábban bíróként vagy ügyvédként dolgoztak, a kasszációs szerepkörrel azonosulni tudtak. Lábady Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. Világosság, 1993/1, 34, 38.

27. „Az Alkotmánybíróság tévedhet, de ugyanabban a tárgyban csak egyszer” – mondta Roman Herzog.

28. Az Alkotmánybíróságnak az ügyek további sorsáról hivatalos tudomása nincs. Személyes értesülés alapján az mondható, hogy néhány esetben sor került perújrafelvételre, az ügyek zömében azonban nem. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti felülvizsgálat funkciójával kapcsolatban még ott is zavaró tisztázatlanság maradt meg, ahol azt a törvény elrendelte. A törvényességi óvás folytán hozott, súlyosabb büntetést kiszabó ítéleteket az Abtv. 43. § (3) bekezdés alapján a bíróságoknak felül kellett vizsgálniuk. Ennek során azonban arra hivatkozva nem változtatták meg az alkotmányellenes eljárásban kiszabott büntetések mértékét, hogy az elkövetéskor hatályos jogot kell alkalmazni, s e tekintetben sem anyagi, sem eljárási hiba nem történt. (BH 1992, 616, 617, 680.)

A két bíraskodás viszonyát tekintve hangsúlyozni szeretném tehát, hogy – noha az Alkotmánybíróság az első években éppen az alkotmányosság teljeskörű biztosítása végett szeretne volna, hogy Magyarországon is bevezesse a törvényhozó a valódi alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság semmilyen olyan lépést nem tett, amellyel a rendes bíróságok alapjogi bíraskodási hatáskörét érintette volna, vagy azzal konkurált volna, továbbá sosem szándékozott felülbírálni konkrét bírósági ítéletet. A valódi alkotmányjogi panasz nincs már napirenden, s bevezetését már nem is tartom szükségesnek.

Hogyan érvényesülhet akkor az Alkotmánybíróság végső soron való alkotmányértelmezése a jogalkalmazóval, s különösen a bíróságokkal szemben? Az Alkotmánybíróságnak sikerült megoldást találnia arra, hogy a joggyakorlatra is kiterjedjen egységes alkotmányértelmezése, azt szankcionálni tudja, s mindezt úgy, hogy a bírói függetlenség ne sérüljön. Az Alkotmánybíróság tehát megtalálta azt az eszközt, amellyel a harmadik generációs alkotmánybíraskodásnak ezt a súlyos kérdését – a rendes bíróságokhoz való viszonyt – elvileg a lehető legjobban át lehet hidalni. Az „élő jog” alkotmányossági vizsgálatára gondolok.

d) Az élő jog kapcsán először is korigáltni kell azt a lábra kapott vélekedést, mintha a norma alkotmányos értelmezési tartományának meghatározása az „élő jog” javított kiadása lenne. Szó sincs róla. Az élő jog koncepciója ugyanis az alkotmányossági vizsgálat *tárgyára* vonatkozik, az alkotmánykonform értelmezés viszont a vizsgálat *eredménye* (sőt, a megállapított alkotmányellenesség szankciója, s mint ilyen, mindenkire nézve kötelező norma).²⁹

Az élő jog vizsgálatakor az Alkotmánybíróság nem az önmagában vett normaszöveget, hanem az állandó bírói gyakorlatban valóságosan hatályosuló normatartalmat vizsgálja, vagyis a bírósági jogértelmezést *tényként* veszi, s a gyakorlatban csakis így létező norma alkotmányosságát bírálja el. Tagadhatatlan, hogy az élő jog vizsgálataival az Alkotmánybíróság a *bírói gyakorlat alkotmányosságát* bírálja felül, csak hogy *nem konkrét ügyben*, hanem általánossá vált és *normává szilárdult mivoltában*: az Alkot-

29. E kettős különbség miatt – az alkotmánykonform értelmezés másra vonatkozik, s normatív kijelentés – nem lehet az élő jog vizsgálatát bevezető határozathoz írott különvéleményt az alkotmánykonform értelmezés előképének tekinteni. Az ugyanis éppen azt tartja lehetetlennek, hogy az Alkotmánybíróság kötelezően értelmezzen valamely normát. „Az Alkotmánybíróság határozatának *indokolásában* kifejezheti, hogy melyik a támadott jogszabályi rendelkezésnek az az értelme, amelynek alapulvételével a támadott rendelkezést nem tekinti alkotmányellenesnek.” 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 286.

mánybíróság kontrollja nem a konkrét ítékezésre, hanem a bírói hatalom normaalkotó tevékenységére vonatkozik. Az Alkotmánybíróság maga tartotta a bírói függetlenség lényeges elemének, hogy a bíróságok a jogszabályokat önállóan, a politikai jogalkotástól függetlenül értelmezik, s értelmezésük koherenciáját a bírói ítékezés folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatása segíti elő.³⁰ A bíró alkotta jog, amely hosszú idő óta töretlenül és egységesen érvényesül, éppúgy jogi norma, mint a Legfelsőbb Bíróság egységes jogértelmezést kötelezően előíró határozatai. Nem érinti a bírói ítékezés függetlenségét, ha az Alkotmánybíróság a *jogszabályok* alkotmányosságát vizsgálja. Alkotmányellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a *normát semmisíti meg*, vagy a norma lehetséges alkotmányos alkalmazásait határozza meg – bírósági ítéletekkel tehát nem foglalkozik.³¹ A bíró alkotta jog továbbá csak a legvégső esetben kerülhet az Alkotmánybíróság elé: ha már kétségtől élő joggá szilárdult, vagy ha a Legfelsőbb Bíróság szükségesnek látta norma kibocsátásával szabályozni a joggyakorlatot. Azt hiszem, az alkotmányértelmezés alkotmánybírósági monopóliuma érvényesítésének ez a leghatékonyabb és a bírói függetlenséget a leginkább tiszteletben tartó módja. Ennél tovább a normakontrollra korlátozott alkotmánybírászkodás nem mehet.³²

e) Ami pedig a szankciókat illeti, a norma megsemmisítése helyett már a múlt század óta kialakultak az alkotmánybírászkodásban „szelíd technikák”. Ilyen az alkotmánykonform értelmezés, azaz a norma hatályban tartása egy meghatározott értelmezéssel. Gyakorlati szükségessége Magyarországon belátható, ha figyelembe vesszük, milyen nehézséget okozna a megtámadott normák 30%-ának megsemmisítése nyomán beálló joghévág,³³ és a normák pótlása az ügyis túlterhelt törvényhozásban. Az alkotmánykonform értelmezést már a múlt században az amerikai kongresszussal való összeütközés enyhítésére használta a Legfelsőbb Bíróság. Ott a dolog természete folytán fel sem merült, hogy ez a technika csak a törvényhozóval szemben szelíd – de vajon így érzik-e a rendes bíróságok is az olyan rendszerekben, ahol külön alkotmánybírászkodás folyik?

30. 38/1993. (VI. 11.) AB, ABH 1993, 262.

31. Az Alkotmánybíróság mindig is elvégezte a *de facto* normák alkotmányossági vizsgálatát is, s megállapította, hogy azokhoz jogi hatás nem fűződik. A bíró alkotta norma elbírálásakor azonban egyszersmind egy hatályos jogszabályról mond ítéletet az Alkotmánybíróság.

32. Az eseti, s esetinek megmaradó alkotmánysértések orvoslása tehát a rendes bíróságok felelőssége marad.

33. Ez az arány az első évtől kezdve változatlan.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotó mellett a bíróságokra is figyelemmel volt. Az alkotmánykonform értelmezés nemzetközileg ismert fogalma helyett azért vezette be a jogszabály alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását, hogy még felvetni se lehessen, hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést venné át.³⁴ Az alkotmányos követelmények elvileg is a jogalkotó, s nem a jogalkalmazó felségterületét érintik: az Alkotmánybíróság ugyanis a jogszabályt alakítja át. Mint a többen a kevesebb, a jogszabály megsemmisítésének jogában az egyes alkotmányellenes alkalmazások kizárása is benne van. Ahogy az Alkotmánybíróság szavak, mondatrészek hatályon kívül helyezésével formálja át a jogszabályt alkotmányossá, úgy vonja meg általános ismérvekkel a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának határát. A határozat kihirdetésétől kezdve az átalakított norma most már minden jogalkalmazó számára „tényként” adva van, s kötelező. Az alkotmányos állam próbája, hogy ezt az értelmezést a bíróság is követi-e.³⁵ Ez egyelőre olyan bizonytalan, mint 1999 nyaráig az alkotmányjogi panasz orvoslása volt.

f) „Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárást” végül az 1999. évi XLV. törvény teremtette meg, miután az Alkotmánybíróság 1998-ban e vonatkozásban mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, s az Országgyűlést törvényalkotásra kötelezte. A törvény az alkotmányjogi panasz következményeinek problémáját azonban csak részben oldotta meg – s ebben az Alkotmánybíróság is vétkes.

Az eljárásról az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság már évekkel korábban közös állásfoglalást alakított ki, s ezt a törvényhozóhoz is eljuttatta. Eszerint a megalapozott alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság határozata következtében a félnek az eljárás újrafelvételére van joga. Az új eljárásban az alkotmányellenes jogszabályt nem, vagy részbeni alkotmányellenessége esetén csak alkotmányos tartalma szerint lehet alkalmazni. Ez az együttes állásfoglalás tehát az alkotmányos értelmezési

34. Ez nem terminológiai kérdés, az Alkotmánybíróság az egész megközelítést megfordította: nem a jogszabályból, hanem az Alkotmányból indul ki.

35. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményt a *tenorban*, egy norma általánosságával fogalmazza meg. Vajon azzal szemben van ellenérzése a rendes bírónak, hogy a norma nem jogszabályban, hanem alkotmánybírói határozatban jelenik meg? Ha az Alkotmánybíróság egy jogszabályi rendelkezés – kihagyásokkal – alaposan átalakított szövegét közzétette, az új hatályos szöveg követése sosem jelentett problémát. Ezért remélhető, hogy az alkotmányos követelmények meghatározásának, mint hatáskörnek felvétele az Alkotmányba a presztízs-szempontokat kikapcsolja.

tartomány meghatározásának kötelező, azaz a bíróságokra nézve is kötelező voltában egyetértett. A megállapodás e részét a törvény indokolása idézi is, mégpedig a jogalkotásra kötelező alkotmánybíróági határozatból. Mindezek ellenére a törvényszöveg csakis a jogszabály vagy rendelkezés *megsemmisítése* esetére rendezi az eljárást. Az, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotás során nem vette észre ezt az eltérést, s egyáltalán, hogy nem örködött azon, hogy ez az életfontosságú megállapodás jogszabályi formát öltön, több volt mint bűn: ez hiba volt. Az egyetlen reménység a korrekcióra az Abtv. és az Alkotmány tervezett módosítása, amely a jogszabály alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását kifejezetten is felveszi az Alkotmánybíróság hatáskörei közé.³⁶

4. Ha az alkotmánykonform értelmezés kifejezett alkotmányos alapot nyer, nagy esélye van arra, hogy a bíróságok is követni fogják. E feltevés alátámasztása céljából vissza kell térnünk a fent problémátlanak mondott normakontroll sajátosságaihoz. Itt csak röviden hívhatom fel a figyelmet az Alkotmánybíróság e két hatásköre fejlődésének olyan sajátosságaira, amelyek eddig kevésbé tudatosultak. Az egyik a pozitív rendelkezések elszaporodása a határozatok rendelkező részében. A másik az alkotmányellenes mulasztás hatáskörének expanzív használata.

a) A korai alkotmánybíráskodás körülményei – elsősorban az elmélet és dogmatika hiánya – különösen kedveztek annak, hogy az Alkotmánybíróság minden adandó alkalommal megfogalmazza, s mind a maga számára, mind pedig mindenkinek leszögezze azokat a tételeket, amelyek szerint ítélik, s ítélni fog. Eleinte ezek az elvi megállapítások még szorosan kötődtek a konkrét ügghöz – például a jogszabályi rendelkezésről mondottakat az illető jogintézményre általánosították –, idővel azonban elhagyták az eredeti tényállási vagy intézményi kereteket, s a rendelkező rész az Alkotmánynak az ügyben releváns szabályairól adott elvont értelmezést, vagy pedig a törvényhozónak állított követelményeket a megsemmisített norma pótlására. Később megjelentek az egyértelműen a jogalkalmazónak címzett pozitív megállapítások is. Csupán emlékeztetnék a Bokros-csomag első határozataiban a jogalkotónak szóló tételekre, vagy a kamarai

36. A megnyugtató megoldás az eljárást meghatározó törvény megfelelő módosítása lenne. Még ha az Alkotmány módosítása során, a hatáskörök meghatározásában úgy is fogalmaznának, hogy az Alkotmánybíróság a megsemmisítés *beyett* határozhatja meg az alkotmányos alkalmazás körét, a bíróságok értelmezésétől függne, hogy ez esetben, azaz megsemmisítés hiányában is, megnyitják-e az új eljárást.

határozatokban a rendelkező rész azon részére, amely azzal foglalkozott, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát úgy kell szabályozni, hogy a bíróság a határozatot érdemben elbírálhassa. A jogalkalmazónak szólt az igazságtételi határozatban a genfi egyezmények közvetlen, bármely további törvényhozás nélküli alkalmazhatósága, vagy a népszavazási határozatban az Országgyűlés számára előírt konkrét eljárási lépések a párhuzamos kezdeményezések helyes kezelésére.

Mindez aligha fér a negatív törvényhozói szerepre korlátozott kelsen-i modellbe, vagyis az Alkotmánybíróság itt is tovább ment, mint harmadik generációs társai.³⁷

b) A kép nem lenne érthető a mulasztási hatáskör metamorfózisa nélkül. Ha valahol, hát itt volt az Alkotmánybíróság igazán aktivista. Annál meglepőbb, hogy a mulasztással történeteket sem belülről, sem kívülről senki nem kifogásolta, sőt nem is problematizálta. Ennek oka feltehetőleg a mulasztás hatáskörének kétarcúsága. Bár a jogalkotó felszólítása az alkotmányos jogalkotásra a jól funkcionáló alkotmánybíróságoknál valamilyen formában kialakult, az Abtv.-nek ez a hatásköre kifejezett jogalapot és keretet ad arra, hogy az Alkotmánybíróság a saját értelmezése szerinti jogalkotásra kötelezze a törvényhozót, azaz a pozitív megállapításait végre is hajtassa. A mulasztásnak ez az arca az „aktivistának” kedves. Másrészt viszont az alkotmányellenes helyzet megszüntetése mint törvényhozói feladat – miközben az Alkotmánybíróság csakis az alkotmányellenesség megállapítására szorítkozik – a korai, nem teljes (köztük a „szocialista”) alkotmánybíráskodás sajátossága. Az Alkotmánybíróság tehát „a törvényhozó felelősségét nem veszi magára”, sőt semmilyen felelősséget sem. Ha ennek a használata uralkodik el, a mulasztás megállapítása kísértetiesen hasonlítani kezd az egykori ügyési szignalizációra. Emlékezhetünk, hogy „legalább” a mulasztás megállapítása mindig jó kompromisszumos ajánlat volt, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességben nem tudott megegyezni. Pozitív fogalmazásban mindez úgy fejezhető ki, hogy ez az egyetlen kooperatív hatásköre a magyar alkotmánybíráskodásnak.

Függetlenül attól, hogy ki, miért kedvelte a mulasztást, alkalmazási területe rendkívül kitérő. Az Alkotmánybíróság egyrészt igen korán eloldotta a mulasztást a tör-

37. Mielőtt elszámitott ítéletek esnének, a pozitív normaalkotás természetesen nem rendkívüli az alkotmánybíráskodásban. Míg az új alkotmánybíróságok egy része – az egy hatalmi központban gondolkodó szocialista örökség árnyékában – azzal küzd, hogy vajon a teljes jogszabályt meg kell-e semmisítenie, vagy kiemelhet-e belőle egyes részeket, a másik végleten az olasz Alkotmánybíróság elismert törvénymódosító és törvénytörő ítélezését találjuk. A magyar Alkotmánybíróság a maga technikáival a norma alkotmányossá alakítására az arany középutat járja.

vényben megkívánt feltételtől – a jogalkotásra való jogszabályi felhatalmazás nem teljesítésétől – s a komplex helyzet anyagi alkotmányellenességét tette meg kritériumnak. Másrészt már az első évtől kezdve az Alkotmánybíróság nemcsak a jogalkotás hiányát, de a hiányos, azaz hibás jogalkotást is mulasztásnak vette. Tehát az az alkotmányellenes mulasztás, hogy a meglévő, de „rossz” szabályozást a jogalkotó „nem hozta összhangba az Alkotmánnyal” – mint azt az Alkotmánybíróság 1993 óta állandó formulája mondja. A végkifejlet a „vegyes határozatok”, amelyekben a jogszabály alkotmányellenessé nyilvánítása vagy az alkotmányos követelmények meghatározása, és a mulasztás révén a szabályozásra való formális kötelezés egyaránt szerepel. Az alkotmányellenesség komplex szituáció, amelyet több jogszabály, mulasztás és értelmezés együttállása alapoz meg. Más esetekben viszont a mulasztás egyértelműen az alkotmánybírósági felelősség-elhárítás eszköze volt.

Azok a félelmek, hogy az alkotmánybíróság egyetlen, saját kezében lévő és drasztikus szankciójáról, a norma megsemmisítéséről való lemondás kiszolgáltatja az alkotmánybíraskodást más hatalmi ágak jóindulatának, s az alkotmányos kontroll helyzetét meggyengíti, nem bizonyultak megalapozottnak. A mulasztási hatáskör pályafutása éppen egy „szelíd” hatáskör sikerére példa. Mint a gyakorlat bizonyította, a határozat végrehajtását kikényszerítő eszközök hiányában is keresztülvihető az alkotmányosság, ha a használt hatáskör a kompromisszum és az együttműködés elemeit hordozza, vagy legalább ezek ideológiája kapcsolódik hozzá. A tanulság az, hogy az alkotmánykonform értelmezés kifejezett alkotmányi elismerése hasonló eredményt hozhat; hiszen meghagyja a jogalkalmazónak az alkotmányos értelmezési tartomány határain belül az önálló jogértelmezést. Az alkotmányos követelmények meghatározása is működhet kooperatív szankcióként.

5. Az alkotmányosság gyakorlati kikényszerítésében nélkülözhetetlen szerepe van az Alkotmánybíróság egyedi ügyekben hozott döntéseinek. Sietek megjegyezni, hogy nem az Alkotmány 70/K. §-ára alapozott alapjogi bíraskodásra gondolok, hanem olyan sajátos alkotmányossági döntésekre, amelyek nem illeszkednek a konkrét polgári, büntető stb. jogszabályokhoz, sem alkalmazásukhoz.

a) Az Alkotmánybíróság még absztrakt hatásköreiben eljárva is sokkal gyakrabban dönt el konkrét ügyeket, mintsem gondolnánk. A modern törvényhozásban egyre gyakoribbak az egy meghatározott feladat végrehajtására hozott törvények. Törvények alkot-

mányossági vizsgálata során orvosolt az Alkotmánybíróság olyan egyedi ügyeket, mint például a csepeli szabad-kikötő törvényi kijelölésével okozott tulajdoni sérelmek, vagy a bíróságok, továbbá a rádió és tv függetlenségének veszélyeztetése költségvetésüknek a költségvetési törvényben történő elhelyezése folytán, elbocsátások elrendelése stb.³⁸

Vannak azonban az Alkotmánybíróságnak valóban egyedi aktusokra vonatkozó hatáskörei is. Ezek egy része szokásos állambírósági feladat (például a köztársasági elnök felelősségre vonása, a választási bíráskodásból az Alkotmánybíróságra jutott országos népszavazással kapcsolatos kifogás elbírálása), más részük autonómiáknak külön törvényben az Alkotmánybíróságra bízott védelme (önkormányzatok, egyetemek). Az Alkotmánybíróság e téren nem volt következetes. Egyrészt igyekezett elhárítani a ténybíráskodást, s ezért nem tekintette hatásköri szabálynak azt, hogy jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat; s elvi álláspont kinyilvánítására szorítkozott az önkormányzatok feloszlata ügyében is. Utólag úgy látom, kár volt kihagyni azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság a homályos rendelkezésekből kitisztázza és bevezesse az önkormányzati alkotmányossági panasz intézményét – végül is az Alkotmánybíróság által elismert egyetlen önkormányzati alapjog, az önkormányzashoz való jog politikai alapjog. Az egyetemi autonómia védelmét viszont nagy kedvvel végezte az Alkotmánybíróság, mígnem most meg kíván szabadulni tőle. Az országos népszavazással kapcsolatban 1997-ben az Alkotmánybíróság a kezdeményezés elutasítása ellen, a kezdeményezők számára írta elő jogorvoslat biztosítását, illetőleg a népszavazásra szánt kérdés előzetes alkotmányossági vizsgálatát minősítette alkotmányos követelménynek. A törvényhozó a követelményeket összevonva a kifogást bárki számára, minden döntés ellen lehetővé tette, így a pozitív döntés ellen is. Az egyedi jogorvoslat tehát beolvadt egy, a konkrét népszavazási kérdés alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló populáris akcióba. Az Alkotmánybíróság a dolgok ilyen alakulását hallgatólagosan tudomásul vette.

b) Nem szerepel kifejezetten a harmadik generációs alkotmánybíróságok hatáskörei között az alkotmányos szervek közötti összeütközések olyan elbírálása sem, amely az

38. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége van arra, hogy alacsonyabb jogforrási szinten maga húzzon határt a hatáskörébe tartozó – noha egyedi tárgyú – normatív aktus és a hatáskör hiányában elutasítandó nem-normatív rendelkezések között. Törvények vizsgálatát mindig elvégzi az Alkotmánybíróság, csupán a költségvetési törvénnyel kapcsolatban jelentette ki, hogy az előirányzatok számszerűségét nem vizsgálja. Itt is érvényes azonban a fenntartás, hogy alkotmányos jelentősége lehet az összeg nagyságának, ha a forrás szükségége egyes szervek alapjogokkal kapcsolatos működését ellehetlenítené.

igazgatási hatásköri vitán túli, valódi alkotmányossági kérdéseket rendezne. Az ettől való tartózkodást, vagy inkább azt, hogy az igény föl sem merült, a korábbi államjogi gondolkodás magyarázhatja. Pedig a gyakorlat hamar megmutatta, hogy az ilyen viták az új jogállamokban is felmerülnek, s végleges, alkotmányos rendezésüket, még hozzá bírói ítélettel, az állam alkotmányos működése megköveteli. A német modellben *Organstreit*-ként ismert, kifejezett hatáskör hiányában ezek a problémák más hatáskör álruhájában kerültek az alkotmánybíróságok elé. Magyarországon az elvont alkotmányértelmezés szolgált helyettesítésére. (Lásd a köztársasági elnök és a miniszterelnök vitáját a kinevezési jogkör gyakorlásáról, vagy a fegyveres erők irányítása hatásköre megoszlását a kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között. Az ombudsmanok alkotmányértelmezést is kértek az ügyességgel keletkezett vitájukban.) A lengyel Alkotmánybíróság az akkor még meglévő, mindenkre kötelező törvényértelmezési hatáskörében döntött ugyancsak a médiaelnökök felmentése jogáról. Miután a törvényhozás az ottani alkotmánybírósági törvény módosításába sem vette fel a szükséges hatáskört, a lengyel Alkotmánybíróság 1997-ben új ügyrendjében adott saját magának szabályokat az ilyen eljárásra.

Az ilyen helyettesítő megoldások persze tökéletlenek: a nyilvánvaló konkrét ügyről az Alkotmánybíróság nem nyilatkozhat, az alkotmány- és törvényértelmezés pedig, mivelhogy normát alkot, teret enged a címzettek eltérő értelmezésének, amelynek helyességéről az Alkotmánybíróság szintén nem nyilatkozhat.

A magyar alkotmánybíráskodás nem lett volna rászorulva a helyettesítő hatáskörre. Az alkotmányos szervek közötti összeütközésre ugyanis kiterjeszthetők az Abtv. szabályai a hatásköri összeütközésről, s ehhez az Abtv. törvényhozási története támpontot is ad. A hatásköri összeütközés hatályos szabályozásának óriási előnye, hogy mindig konkrét ügyet dönt el, s nem hagy teret a jogalkalmazónak további, saját értelmezésre. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskört mindeddig zokszó nélkül gyakorolta ténybírósként jelentéktelen ügyekben, amelyek semmiféle alkotmányossági kérdést nem vetettek fel.³⁹ Nem volt hajlandó viszont érdemben foglalkozni a kérdéssel, amikor az ombudsmanok és az ügyesség konfliktusa került eléje. Pedig alapvető államszervezeti kérdések elvi tisztázására és egyszersmind konkrét viták eldöntésére, azaz alkotmánybírósághoz méltó feladatra csakis a hatásköri összeütközés kiterjesztő értelmezése vezethet.

39. Például, hogy az útmenti árok tisztítása a közlekedési vagy a műszaki osztály hatáskörébe tartozik-e.

c) Az elmondottakkal kapcsolatban kikerülhetetlen az Alkotmánybíróság hatásköreinek tervezett módosítása. Ebben a hatásköri összeütközés nem szerepel. Pedig semmi nem indokolja, hogy a klasszikus pozitív vagy negatív igazgatási hatásköri összeütközések ne kerüljenek rendes bírósági hatáskörbe. Viszont az Alkotmánybíróság hatásköreinek konszolidálása a legtisztább formában meghatározhatná az Alkotmánybíróság hatáskörét az alkotmányos szervek közötti összeütközések elbírálására. Az ilyen összeütközések mindig az illető szerv vagy szervek hatáskörének alkotmányos értelmezését, pontosabban a hatáskörgyakorlás alkotmányos módjának meghatározását igénylik. Ez pedig természete szerint alkotmánybírósági feladat, az egységes alkotmányértelmezés miatt nem is lehet más.

Ugyancsak a végső alkotmányértelmezés egységessége követelné meg, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata köréből csak a rendeletek törvényességének vizsgálata kerüljön a rendes bíróságok hatáskörébe. Ha azonban valódi alkotmányossági kérdés merül föl, a döntés hatáskörét az alkotmánybíróságnak kellene megtartania.

A tervezet törvénybe kívánja foglalni, hogy az eljárást meg kell szüntetni, ha az indítványozó visszavonta az indítványt. Lehet, hogy egy ilyen megszüntető döntésnek a többség az első Alkotmánybíróság utolsó napjaiban szimbolikus szerepet szánt. Egy szituáció szimbolikus volta azonban nem általánosítható anélkül, hogy jelentése meg ne változna. Ha a megszüntetést most törvény örökítené meg, ez a szabály az európai trenddel való szembefordulás jelképe lenne.⁴⁰

A teljesség, de a nyomaték kedvéért is meg kell ismételni itt, hogy az alkotmányosság gyakorlati megvalósulása múlik azon, hogy a tervezetnek az a része valóban az Alkotmányba kerüljön, amely szerint az Alkotmánybíróság a norma részbeni alkotmányellenessége esetén annak megsemmisítése helyett a jogszabály alkalmazásával szembeni alkotmányos követelményeket, a jogalkalmazó számára kötelezően, meghatározhatja. Ezt azonban ki kell egészíteni azzal, az Alkotmánybíróság jellegadó hatás-

40. Noha Strasbourghban kizárólag egyéni jogsérelmeket bírálnak el, mind a Bizottságnak, mind a Bíróságnak már a hetvenes évektől az a gyakorlata, hogy az indítvány visszavonása ellenére is folytatja az ügyet, ha úgy ítéli meg, hogy az Egyezményben meghatározott jogok védelme megkívánja azt. A gyakorlatot előbb (1990-ben) a Bizottság számára, majd 1998-tól az új Bíróság számára kötelezővé tették az Egyezmény megfelelő módosításai. A német Alkotmánybíróság a normakontrollra irányuló, vagyis közérdekű eljárást működése első évében függetlenítette az indítvány visszavonásától, s ez azóta is töretlen gyakorlata. Sőt, 1998-ban visszavont alkotmányjogi panasz ellenére is folytatta, közérdekből, az eljárást. Az Abtv. az alkotmánybírósági eljárás indításáról, de nem a megindított eljárás folytatásáról rendelkezik. A közérdekű eljárások (elvont normakontroll, elvont alkotmányértelmezés) folytatása nem mond ellen a törvénynek, s összhangban van az Alkotmánybíróságnak az indítvány szabad kezelésére vonatkozó állandó gyakorlatával is. A közérdekből végigvitt eljárásnak semmi köze a hivatalból indított eljáráshoz.

körét meghatározó szabályt kiegészítő rendelkezéssel is, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak „felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”, hanem az Alkotmányt végső fokon, mindenki számára kötelezően értelmezi is.

d) Befejezésül az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségeire szeretnék rámutatni. Talán meglepő, hogy a konkrét alkotmánybíróági döntések között tárgyalom az elvont alkotmányértelmezést. Ideje azonban megszabadulni az 1991-ben és 1992-ben folyt viták örökségétől, és tudatosítani, hogy az absztrakt alkotmányértelmezésnek, bizonyos feltételekkel, konkrét ügydöntő funkciója is lehet, sőt az Alkotmánybíróság gyakorlatában többnyire volt is.

A közvélekedésben elterjedt, hogy az elvont alkotmányértelmezés túlpolitizált hatáskör, amelyet legjobb lenne megszüntetni. Ezzel szemben azt állítom, hogy ez a hatáskör sem kényszeríti az Alkotmánybíróságot politizálásra, viszont szükséges és hatékony eszköze annak, hogy alapjogi kérdésekre és az államszervezet működésében felmerült konkrét problémákra irányadó normát adjon. Hangsúlyozom, konkrét problémára, mégpedig *bármely* konkrét problémára, hiszen az absztrakt alkotmányértelmezés nem az eljárás *tárgya*, hanem *eredménye* szempontjából absztrakt. Absztrakt alkotmányértelmezést meglepően gyakran kértek az Alkotmánybíróságtól; tipikusan valamely alkotmányos szerv cselekvése előtt, mintegy az alkotmányos lehetőségek tisztázása végett, vagy hatáskörök gyakorlási módjának akár előzetes, akár utólagos minősítése céljából. Azt is hangsúlyozom azonban, hogy az Alkotmánybíróság *normát* állapít meg. Az indítványozó egy hipotetikus tényállást terjeszt az Alkotmánybíróság elé, s az Alkotmánybíróság erre a tényállásra határoz meg mindenkit kötelező normát. A válasz konkrétsága az indítványban szereplő tényálláshoz igazodik. Az Alkotmánybíróság számára tehát csakis ez a hipotetikus tényállás létezik, amelyben viszont döntenie kell. Hogy az előterjesztett tényállásnak megfelelő ügy a valóságban is létezik-e, avagy csak terv volt, de főleg, hogy az ítélethirdetés után is lesz-e folytatása, az Alkotmánybíróság számára olyan kérdés, mint Don Quijote számára az, hogy Dulcinea del Toboso valóban létezik-e.⁴¹

A konkrét ügy létéről tehát nem szükséges bizonyosságot szerezni, de ez cseppet sem jelenti azt, hogy az elvont alkotmányértelmezés egyben a konkrét ügyet is el

41. „Csak az Isten tudja, van-e a világon Dulcinea vagy nincs, pusztán fantom-e ő vagy sem, s ez nem is olyan tárgy, amely felől szükséges volna az utolsó porcikáig bizonyosságot szerezni.”

ne dönthetné. Az Alkotmánybíróság ugyan hangsúlyozta, hogy már az értelmezendő kérdésnek olyannak kell lennie, „amelyre megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben alkalmazható válasz adható”.⁴² A probléma megfogalmazása és az ügy körülményei azonban nagyonis arra vezethetnek, hogy az értelmezésben foglalt norma alól nincs kibúvás alkotmányértés nélkül. Az Alkotmánybíróság határozatai 1993 után – egy kivétellel, ahol a Legfelsőbb Bíróságnak a konkrét ügy elbírálására tág tere maradt⁴³ – történetesen mindig eldöntötték a konkrét ügyet is. Az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés normatív jellegét a konkrét döntéssel úgy békítette ki, hogy bevezette a többszintű ítéletet: először az értelmező normát fekteti le, azután pedig ezt a normát a konkrét kérdésre alkalmazza is. Példaként elég csak a régi és új népszavazási alkotmányértelmezéseket fölhozni. Alkotmányértelmező tétel, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást; ennek alkalmazása, hogy az ítélet szerint az Országgyűlés nem kényszeríthető népszavazás útján feloszlásának kimondására. 1997-ben az Alkotmánybíróság normatív erővel mondja ki, hogy a 200.000 aláírás alapján kötelezően elrendelendő népszavazást elsőbbség illeti meg a képviselői szervektől eredő, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben. Ezután további normákat ad olyan esetre is, amikor két kezdeményezés van folyamatban. Történetesen akkoriban éppen volt egy ilyen ügy. Félreértések kizárása végett a rendelkező rész nemcsak azt mondta ki, hogy az alkotmányértelmezés a folyamatban lévő ügyekre is irányadó, hanem az Alkotmánybíróság a népszavazási törvény bizonyos szavainak megsemmisítésével hatáskört is teremtett magának a végrehajtás ellenőrzésére.⁴⁴ Egy caveat azonban helyénvaló: a konkrét ügy eldöntése nem a hatáskör lényegi része, hanem szerencsés adottság. Az értelmező norma megalkotása az alkotmányértelmezés lényege. Kizárólag a konkrét ügy eldöntésére az alkotmányos szervek összeütközésének hatásköre szolgál.

42. Az elvontság hangsúlyozására, sőt túlhangsúlyozására az 1991-ben és 1992-ben napirenden lévő, a köztársasági elnök hatáskörére vonatkozó ügyek politikai környezete készítette az Alkotmánybíróságot.

43. A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban két alapjog ütközését kellett általában, elvont alkotmányértelmezésként elbírálni. Ilyen esetben „valójában az Alkotmánybíróságnak kell egy alkotmányossági szempontból kifogástalan ‘törvényi tényállást’ kreálnia, amelyhez a törvényhozó igazodhat, vagy amelynek alapján a bíróság dönthet.” ABH 1996, 76.

44. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

6. A magyar Alkotmánybíróság tehát a maga részéről mindent megtett, hogy a harmadik generációs alkotmánybíróságok szerkezetéből fakadó nehézségek ellenére úgy tölthesse be feladatát, mint a korábbi, teljesebb hatáskörű alkotmánybíróságok. Az eredmény megtartása elsősorban tudatosságot igényel. A közvetlen cél mindenképpen az, hogy az alkotmánybíráskodásnak ez a módja az Alkotmányban és az Abtv.-ben is kifejezett törvényi alapot nyerjen. Ez a tervezett módosításoknál többet igényel, de még nem késő.

Az Alkotmánybíróság abban is osztotta a harmadik generációs alkotmánybíróságok sajátosságait, hogy az első bíróság bírái nagyjából egy időben távoztak. A személyi folyamatosság megszakadásának enyhítésére kínálkozó alkalmakkal, amikor is időközben bírói székek üresedtek meg, a politika a maga számításait követve nem élt. Nincs hatalma azonban más hatalmi ágaknak az alkotmánybíráskodás eszmei folyamatosságán. Ennek fenntartása és a továbbfejlesztés minősége kizárólag a mindenkor hivatalban lévő alkotmánybírák felelőssége. Erről azonban a magyar történelem előtt számot is kell adniuk. Előadásomban a múltat elemeztem, de az a benyomás is támadhat, mintha a jövőről szóltam volna. Ma még, az alkotmánybíráskodás tíz éves évfordulóján, nehéz a kettőt szétválasztani.

NÉMETH JÁNOS

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

TOVÁBBI MŰKÖDÉSÉT

BEFOLYÁSOLÓ KÖRÜLMÉNYEK

A magyar Alkotmánybíróság működésének elmúlt egy évtizedében történelmi feladatot végzett el, amikor lefektette Magyarországon az alkotmánybíráskodás gyakorlatának alapjait. Erről a tényről a megtisztelő üdvözlő beszédekben részletesen esett szó. Nekem – a társelődával történt feladatmegosztás eredményeként – nem az intézmény általam nagyra értékelt és döntő mértékben elődeink által végzett munkáját kell értékelnem, hanem a csak részben sejthető, jövőbeli, a tevékenységünket azonban feltételezhetően befolyásoló fontosabb körülményeket kell érzékeltetnem.

„Elődeink ugyan szilárd alapokat hagytak örökségül, amelyekre tudunk és akarunk is építeni, mégis számos problémával kell szembenéznünk, amelyek őket is nyugtalanították és bennünket is nyugtalanítanak.”

A megállapítás – amelyet Luzius Wildhaber úr, a strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke tett csaknem egy évvel ezelőtt, 1999. január 26-án a Bíróság ünnepélyes tárgyalásán¹ – véleményem szerint a magyar Alkotmánybíróság jelenlegi helyzetére is illik. Az adott időpont pedig, amelyben ez a megállapítás történt – a megreformált új bíróság felállítását követően –, szintén bizonyos hasonlóságot mutat a magyar Alkotmánybírósággal.

A magyar Alkotmánybíróság személyi összetételét tekintve az elmúlt alig másfél évben alapvetően megváltozott és eljárását, valamint részben esetleg hatáskörét a közeljövőben a törvényalkotó várhatóan újraszabályozza. E változások alapvetően

1. Lásd így: Conseil de l'Europe Cour Européenne des Droits de l'Homme, Audience solennelle de la Cour européenne des Droits de l'Homme Mardi 26 janvier 1999 – Discours de Monsieur Luzius Wildhaber Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de Monsieur Pierre Truche Premier Président de la Cour de cassation française, 2.

nem érintik az alapító atyák által lefektetett elvi alapokat, azokra továbbra is építünk és előreláthatóan nem küszöbölik ki maradéktalanul mindazokat a gondokat sem, amelyek az Alkotmánybíróság működésének elmúlt tíz éve során adódtak. Az Alkotmánybíróság a magyar és a nemzetközi jogrend részeként azonban folytatja munkáját, tehát még a rá közvetlenül ki nem ható változások következményeként is a jövőben új feladatokkal, kihívásokkal kell majd szembesülnie.

A rendelkezésemre álló időkereten belül szeretnék – a teljesség igénye nélkül – néhány olyan közvetlen vagy közvetett tényezőt, körülményt megemlíteni, amelyeknek az Alkotmánybíróság tevékenységét érintő hatásaival a jövőben számolnunk kell.

Új szabályozási koncepció

Az Alkotmánybíróságra közvetlenül ható, a jogalkotás területére tartozó körülmények közül mindenekelőtt azt emelem ki, hogy a Kormány három héttel ezelőtt az egyes jogi szabályozási koncepciókkal kapcsolatos feladatokról szóló 2338/1999. (XII. 20.) Korm. határozatában – egyebek mellett – az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatáról szóló koncepciónak az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságában lefolytatott vitájáról készített előterjesztés megtárgyalását és elfogadását követően úgy döntött, hogy az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogi szabályozás korszerűsítéséről szóló koncepcióban foglaltaknak megfelelően – a bizottsági vita eredményét is felhasználva – az igazságügy-miniszternek 2000. június 30-ig ki kell dolgoznia az *alkotmánymódosítást is* tartalmazó normaszöveg tervezetét.

Ez a határozat nem ért bennünket váratlanul. Az Igazságügyi Minisztérium, illetve annak a vezetése ugyanis – nagyon korrekt módon – már a koncepció kialakításának kezdetén igényt tartott az Alkotmánybíróság észrevételeire és javaslataira, amelyeket jelentős mértékben figyelembe is vett. Bízunk abban, hogy ez a helyes gyakorlat nem változik a normaszöveg kialakításánál sem.

Maga a *koncepció* – az elmúlt évtized gyakorlati tapasztalatai alapján – a következő fontosabb változtatásokat tervezi, illetve tervezte:

1. A szabályozás átfogó korszerűsítése során valamennyi alapvető jelentőségű rendelkezés az Alkotmányban nyerne elhelyezést. Ezek közé tartoznak többek között az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító szabályok, a bírák jogállásának lényeges elemei (így a jogviszony keletkezése, megszűnése, az elmozdíthatatlanság elve, az

összeférhetetlenségi szabályok), az Alkotmánybíróság határozatának kötelező jellege és az ellene való jogorvoslat kizártsága, valamint a jogszabály megsemmisítésének legfontosabb jogkövetkezményei.

2. Az Alkotmány megváltoztatásával párhuzamosan készülne el az alkotmánybíróvási törvény. Ebben az új törvényben indokolt lenne az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó rendelkezéseknek a jelenleginél jóval részletesebb szabályozása, különösen azon előírásoké, amelyek közvetlenül kihatnak az indítványozókra, illetve az indítvány sorsára (hiánypótlás, az indítvány visszautasítása, az eljárás megszüntetése). Nagyobb szerepet kapna az Alkotmánybíróság főtitkára a megalapozatlan indítványok kiszűrésében természetesen azzal, hogy a hivatali apparátus az indítványok érdemében nem dönthet. Az új törvény főszabályként előírná, hogy az indítványt a megsemmisíteni kért jogszabály alkotójának, illetve előkészítőjének véleményezésre kötelezően meg kell küldeni, valamint az eddigi kötött bizonyítási rendszerrel szemben a szabad bizonyítási rendszert vezetné be. A törvény a jelenleginél pontosabban meghatározná az indítvány kötelező tartalmi elemeit és kimondaná, hogy az Alkotmánybíróság az indítványon nem terjeszkedhet túl, kivéve ha olyan jogszabályt kell vizsgálat alá vonni, amely az indítvánnyal szorosan összefügg, „és a kiterjesztés a jogszabályok összefüggéséből kényszerítően következik.”

3. A hatályos szabályozás az Alkotmánybíróság eljárására nem állapít meg határidőt. Jelenleg a köztársasági elnök indítványa élvez soronkívüliséget, „ha a ki nem hirdetett törvény alkotmányossága tekintetében az államfő az Alkotmánybírósághoz fordul”, valamint soron kívüli a népszavazással kapcsolatos kifogás elbírálása is. A jogalkotó azonban a jövőben egyéb, „az ország életét alapvetően befolyásoló (pl. az európai integrációval összefüggő)” ügyben is előírná, hogy az Alkotmánybíróság soron kívül járjon el. A bírósági eljárások minél korábbi befejezése érdekében az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett normakontroll esetén is – egyébként az eddigi gyakorlatának megfelelően – ugyancsak soron kívül járna el.

4. „Alkotmányellenes jogszabály alapján létrejövő jogviszonyok” keletkezését lenne képes az Alkotmánybíróság a bevezetendő ideiglenes intézkedéssel megakadályozni. A nagy valószínűséggel alkotmányellenesnek látszó jogszabály alkalmazását az Alkotmánybíróság határozatával ideiglenesen felfüggeszthetné, „ha súlyos, illetve a későbbiekben nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más, különös méltánylást érdemlő ok miatt ez indokolt volna. Az ideiglenes intézkedés az érdemi döntés meghozataláig, de legfeljebb 60 napig tarthatna.”

5. Az Alkotmánybíróságról szóló új törvény rendelkezne arról, hogy az intézmény belső működésére vonatkozó szabályokat – amelyeket a teljes ülés hagyna jóvá – az Alkotmánybíróság Ügyrendjébe kell foglalni. Az Ügyrendet véleményem szerint – eltérően a koncepcióban foglaltaktól – az Alkotmánybíróságnak nemcsak a saját közlönyében, hanem mint az Alkotmánybíróságra nézve kötelező szabályokat a Magyar Közlönyben is közzé kellene tenni.

Az eddigiekben fő vonalaiban ismertetett koncepció alapján bekövetkező alkotmánymódosítás és az új alkotmánybíróági törvény megalkotásának eredményeként az Alkotmánybíróság működése – az eltelt évek tapasztalatait is érvényre juttatva – zökkenő-mentesebbé válik, a mai szabályozásban meglévő ellentmondások, hiányságok remélhetőleg megszűnnek. A szabályozás egyben az indítványozók és az eljárás egyéb résztvevői számára is áttekinthetőbb lesz, ez azonban azzal is együtt fog járni, hogy a szabályok betartását rajtuk számon is kérjük.

Ügyek száma, munkateher

Az új szabályozás eredményeként az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek száma várhatóan nem csökken, sőt egyes, később említendő tényezők növelhetik is feladatainkat.

Közismerten nagy az Alkotmánybíróságon a benyújtott, de még el nem bírált indítványok száma, az eljárás hosszadalmassága. Hadd emlékeztessenek ezzel kapcsolatban egy kevésbé emlegetett összefüggésre. Előbb-utóbb minden hatékonyan működő intézményt, így alkotmánybírószágot is eléri az a sors, hogy az eljárás kezdeményezésére jogosultak felismerik jelentőségét és elárasztják indítványaikkal. Ritkán említjük a munkateher növekedésének azt az aspektusát, hogy az az intézmény iránti bizalom megnyilvánulásának jele is. Így szemlélve a kérdést, úgy vélem, a magyar Alkotmánybíróság büszke lehet: nagyon hamar, már működésének első évében közismertté vált, és népszerűsége azóta is töretlen: évente átlagban mintegy 1500 indítvánnyal fordulnak hozzánk. Ezek többségét, átlagosan 74%-ot magánfelek nyújtanak be, 7%-ot jogászok (bírók, ügyvédek), a többit pedig érdekképviselői szervek, pártok stb.

A magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan számos nemzeti alkotmánybírószágon és a nemzetközi emberi jogi fórumokon is küzdenek az ügyek számával – szerencsére, mert fordulnak hozzájuk és sajnos, mert van miért hozzájuk fordulni.

A német alkotmánybíróság munkaterhének csökkentésére irányuló javaslatok megvizsgálására például 1996-ban a német igazságügy-miniszter szakértői bizottságot alakított, amely az 1997. végén elkészített jelentésében² – egy újabb szenátus alakításától kezdve a bírák munkatársai számának növeléséig terjedő – felvetett lehetőségek többségét végül elvetette. Javasolta ellenben az ügyek 98%-át kitevő alkotmányjogi panaszok esetében a bíróság belátásán alapuló elfogadási jog bevezetését és nem ellenezte a bírói munkatársak számának növelését.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az ügyek szűrését végző Bizottság hasonló módon túlterheltséggel küzdött. A megoldásként javasolt és szinte mindenkit meglepően gyorsan végrehajtott változtatás az intézményi és az eljárási rendszer nagymérvű átalakítása volt. Luzius Wildhaber úr a Bíróság elnöke a már említett beszédében említette, hogy 1998. november 1-jén – az új Bíróság beiktatását megelőzően – a Bíróság előtt 6500 beadvány feküdt, amelyet a megszűnt Bizottságtól örökölt meg, továbbá 89 olyan ügy, amelyeket a korábbi Bíróság nem fejezett be. Ezen felül mintegy 40.000 ideiglenes aktát továbbítottak nekik és 490 a Bizottság által tárgyalhatónak minősített beadványt.³

A magyar Alkotmánybíróság felépítésében és eljárásában inkább a német példához hasonlóan kisebb változtatások várhatók, illetve egyesek már meg is valósultak. Ezek közül a következőket említem:

Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság fontos hatáskörének tartom. E jogforrások helyi jelentősége vitathatatlan és indokolatlan lenne kihagyni őket az alkotmányossági vizsgálat köréből. Javaslatként – többek között az Alkotmánybíróság részéről is – elhangzott azonban, hogy a vizsgálatot nem az Alkotmánybíróságnak, hanem a rendes bíróságoknak kellene elvégezniük. Különösen indokolt ez azokban az esetekben, amikor az önkormányzati rendelet ténylegesen „csupán” magasabb rangú jogszabályba ütközik. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó már említett új szabályozási koncepció kialakítása és tárgyalása során felmerült – és az Alkotmánybíróság támogatja is – egy olyan további szabálmódosítás is, amelynek eredményeként a jövőben az önkormányzati rendeletek vizsgálatát az Alkotmánybíróság csak akkor végezné, ha az indítvánnyal megtámadott rendelet vélhetően sérti az alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozna annak eldöntése, hogy az ügyet annak alkotmányossági vonatkozásai okán maga tárgyalja-e vagy az

2. Entlastung des Bundesverfassungsgerichts. Bericht der vom Bundesminister der Justiz eingesetzten Kommission, Bundesministerium der Justiz, Bonn 1998.

3. Lásd így: az 1. számú lábjegyzetben id. mű: 2.

önkormányzati rendelet elbírálását a rendes bírósági szervezethez tartozó közigazgatási kollégiumok végezzék el.

Terveink szerint 2000. január 1-jétől minden alkotmánybírónak lehetősége nyílik arra, hogy egy újabb jogász-munkatárs legyen segítségére. Az ehhez szükséges anyagi fedezet az idén már rendelkezésünkre áll. Az Alkotmánybíróságon az indítványok ésszerű határidőn belül történő elintézését ugyanis véleményünk szerint komolyan elősegíti majd, ha az érdemi, döntés-előkészítő munkát végző munkatársak számát növeljük. Az alkotmánybírói testület teljesítőképességéből, az ügyek átláthatóságának követelményéből adódik azonban, hogy az érdemi előkészítő munkában részt vevő tanácsadók számának a növekedése nem lehet határ nélküli. A döntésért való felelősséget a bírák viselik, ezt pedig csak akkor vállalhatják, ha az ügyek minden részletkérdésével tisztában vannak.

Ez a munkatársak számában bekövetkező növekedés bizonyos változtatásokat igényel az Alkotmánybíróság munkájának a szervezésében is. Arról van ugyanis szó, hogy elvben – de reméljük, a gyakorlatban is – növekszik a döntésre előkészített ügyek száma, az azok elfogadására, az érdemi eldöntésre jogosult testületek, mindenekelőtt a teljes ülés, de a háromtagú tanácsok adott nagyságú áteresztőképessége azonban a jelenlegi munkamódszerek mellett változatlan marad. Ezért egyebek mellett e testületek munkájának felülvizsgálatára is sort kell keríteni és a határozattervezetek végleges szövegeinek előkészítésére az eddigieknél nagyobb gondot kell fordítani.

A működés hatékonyságát növelheti az is, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése az elmúlt hónapok során szigorított eddigi gyakorlatán. Az indítványokon – mindezenelőtt ha azt jogi képviselővel eljáró fél vagy jogász végzettséggel rendelkező személy nyújtja be vagy bíró terjeszti fel előtte folyamatban lévő ügyben – a jövőben szigorúbban számon kérjük azokat a formai és tartalmi követelményeket, amelyeket az Alkotmánybíróságról szóló törvény az indítványokkal szemben meghatároz. Ezek a követelmények más eljárásjogok által megköveteltekhez képest minimálisak, könnyen teljesíthetők, ismeretük a törvény hatálybalépését követően tíz évvel elvárható. Más – nem jogász – indítványozóktól is elvárjuk a gondosságot e tekintetben és ha szükséges, akkor hiánypótlásra való felhívással élünk, ennek eredménytelensége esetén azonban ez esetben is visszautasítjuk az indítványt mint elbírálásra alkalmatlant. Azt ugyanis még a jogi végzettséggel nem rendelkező személynek is meg kell tudnia határoznia, hogy mit kér az Alkotmánybíróságtól és meg kell jelölnie az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amelynek alapján az általa kifogásolt jogszabály megsemmisítését kéri.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke a Bíróság ügyterhe kapcsán csak arra tudott hivatkozni, hogy a *célkitűzés* az, hogy gyorsabban szolgáltatassanak igazságot, mint az a régi rendszerben lehetséges volt. Ha ez bárkit megnyugtat a jelenlévők közül, akkor magam is csatlakozom Wildhaber elnök úrhoz azzal, hogy a célkitűzésünk nekünk is ez.

Az Alkotmánybíróság és egyéb szervek viszonya

A hazai jogalkotás és jogalkalmazás területét egyaránt érintő probléma oldódott meg az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvény megalkotásával.

Ez a törvény az Alkotmánybíróságnak, a róla szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának (4) bekezdésében biztosított jogkörében hozott döntése esetén a polgári peres (vagy nemperes) eljárások, illetve az államigazgatási eljárás területén teszi lehetővé megfelelő jogorvoslati eljárás lefolytatását. Ezt a tényt az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszok jövőbeli elbírálása során most már ugyanúgy figyelembe kell vennie, mint ahogy ezt eddig is tette akkor, ha büntetőeljárást érintett a panasz. Ekkor ugyanis a megfelelő intézkedés megtételét az Alkotmánybíróságnak biztosította a törvényalkotó az Abtv. 43. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel.

Sólyom László elnök úr előadásában bírálta az 1999. évi XLV. törvényt (a továbbiakban: Pp. módosítás) azért, hogy az a jogorvoslati eljárást csak a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének megsemmisítése esetében teszi lehetővé. Sólyom úr szerint az Alkotmánybíróság komoly hibát követett el akkor, amikor nem tett meg mindent annak érdekében, hogy a törvényalkotó a megsemmisítés esetében nyújtott lehetőséget biztosítsa arra az esetre is, ha az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll esetén az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály megsemmisítése helyett az irányadó alkotmányos értelmezést választja.

Ezzel kapcsolatban azt szeretném itt megjegyezni, hogy szerintem az Abtv. hatályos szabályozása jelenleg – a 48. § (3) bekezdésében, illetőleg a 40. §-ban foglaltak alapján – az Alkotmánybíróságnak kizárólag azt teszi lehetővé, hogy konkrét normakontroll esetében, ha megállapítja az alkotmányjogi panasszal megtámadott jogszabály alkotmányellenességét, akkor azt „teljesen vagy részben” megsemmisítse, azt azonban

nem, hogy a megsemmisítés helyett az alkotmányos értelmezést válassza. Ez még akkor is így van, ha az alapjogokat érintő absztrakt normakontroll esetében az Alkotmánybíróság kialakította – a jogrendszer kíméletére hivatkozással – az ún. alkotmányos követelmény intézményét. Az Abtv. azonban ilyen hatáskört sem biztosít kifejezetten az Alkotmánybíróságnak – noha az nagyon hasznos volna, s az új Abtv. ezt feltehetőleg meg is teszi – vagyis maga az alkotmányos követelmény is „az Alkotmánybíróság találmánya.”⁴

Mindebből következik, hogy álláspontom szerint nem helyes a Pp. módosításon – mint ún. *feles* törvényen – számon kérni olyan szabályozást, amelynek az előfeltételét előbb az Abtv.-ben – mint *minősített többséggel* elfogadott törvényben – kellene biztosítani.

Nemzetközi beágyazódás

Az elmúlt több mint tíz esztendő során jelentősen megnőtt a magyar jog emberi jogokra vonatkozó szabályainak a nemzetközi beágyazottsága.

Magyarország ugyan már a hatályba lépésének évében, 1976-ban kihirdette az ENSZ Közgyűlése által még 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, de az előbbinek az egyéni panaszok benyújtásának lehetőségét intézményesítő I. Fakultatív jegyzőkönyvéhez csak 1988-ban csatlakozott. Ettől kezdve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának magyarországi érvénysülését nemcsak magyar szervek bírálják el, hanem az Egyezségokmány által létrehozott Emberi Jogi Bizottság megvizsgálja bármely, Magyarország joghatósága alatt álló személy bejelentése alapján az Egyezségokmányban foglalt valamely joguk panaszolt megsértését és a Bizottság megállapításait az általa készítendő éves jelentésbe foglalja.

Az 1989. évi alkotmánymódosítás eredményeként egyrészt az Alkotmány 7. §-a úgy rendelkezik, hogy „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan ismert szabályait, betartja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Másrészt belekerült az Alkotmányba a felismerhető módon az ismert nemzetközi emberi jogi egyezmények hatása alatt született, emberi jogokra

4. *Uitz Renáta*: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság, *Fundamentum*, 1999/2. 47.

vonatkozó XII. fejezet, azon belül is az új 70/K. §, amely biztosította az emberi jogok megsértéséből származó igény Európai Emberi Jogi Bíróság előtti érvényesítését.

A fentiekben ismertetett rendelkezésből következőleg Alkotmányunk a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát a 7.§-ának (1) bekezdésében kísérelte meg szabályozni. Ezt a szabályozást – és az ahhoz kapcsolódó fontosabb alkotmánybíróági határozatok – a jogirodalomban rendkívül élesen támadják. E kritikai megjegyzések lényege az, hogy az Alkotmány jelenlegi szabályozása alapján a nemzetközi jog – ezen belül a nemzetközi szerződési jog – és a belső jog viszonya megoldatlan.⁵

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv megerősítéséről szóló okiratot Magyarország 1992 novemberében helyezte letétbe és azokat az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki és egyidejűleg megtette azt a nyilatkozatot⁶, amellyel elismerte az Európai Emberi Jogi Bizottság illetékességét arra, hogy természetes személyektől, nem kormányzati szervezetektől vagy egyének csoportjaitól kérelmeket fogadjon el, ha az említettek azt állítják, hogy az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított jogok megsértésének áldozatai, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság joghatóságát az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei értelmezésével és alkalmazásával összefüggő minden ügygel kapcsolatban.

Az egyéni kérelem jogának lehetősége kétségtelenül az emberi jogok védelmének egyik leghatékonyabb eszköze.

Ezek a lépések kétoldalú mozgás lehetőségét nyitották meg: a nemzetközi jog bizonyos szabályai, illetve egyes nemzetközi egyezmények tartalma közvetett módon a magyar jog részévé vált, az emberi jogok magyarországi érvényesülése pedig egyéni panaszokon alapuló nemzetközi elbírálás alá került. Ennek következménye, hogy az emberi jogokra vonatkozó szabályok szerinti nemzeti rendes bíróságok döntése, illetve az alkotmányos védelmet biztosító alkotmánybíróságok döntése meghatározott szempontból nemzetközi elbírálás alá került, még ha azoknak a döntésekre nincs is közvetlen hatása.

5. Lásd így pl.: Bodnár László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és jogtudomány, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica* Tomus XLVII. Fasciculus 1-18. Szeged, 1996. Uő: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest, 1987. Bragyova; Nagy K.: A háborús bűntettek univerzalitása és az elévülés (Hozzászólás Bragyova A.: Igazságtétel és nemzetközi jog c. tanulmányához), *Állam- és Jogtudomány*, 1993. 3-4. (NAGY); BODNÁR L.: „A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról” (Hozzászólás BRAGYOVA A.: „Igazságtétel és nemzetközi jog” c. tanulmányához). *Állam- és Jogtudomány*, 1993. 3-4., Vörös Imre: Az európai megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben, *Állam- és Jogtudomány*, 1998. 1-2.

6. Az Egyezmény 25. cikkével, a 4. számú kiegészítő jegyzőkönyv 6. cikkével és a 7. számú kiegészítő jegyzőkönyv 7. cikkével összhangban

Érdekes problémát vetett fel legutóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a Rekvenyi-ügy, amely az Alkotmánybíróságot is megjárta. Az indítványozó az Alkotmány bíróság előtt az Alkotmány egyik rendelkezése tekintetében indítványozott vizsgálatot, amit az Alkotmánybíróság természetesen hatáskör hiányában visszautasított, hiszen számára az Alkotmány a viszonyítási mérce, azt magát nem bírálhatja el. Strasbourgban másképp merült fel a kérdés: itt már az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény volt a mérce. A Bizottság – gyakorlatában először – egy tagállam alkotmányának az Egyezménybe ütközését állapította meg és ily módon állást foglalt azok egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is. A Bíróság végül nem állapította meg az Egyezmény sérelmét és így a felvetett kérdést nem döntötte el. A döntés hiánya azonban nem szünteti meg magát a kérdést.

A nemzetközi beágyazódás az Alkotmánybíróságra is azt a feladatot rója, hogy ítélezése során vegye figyelembe az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának és az Európai Emberi Jogi Bíróságnak a gyakorlatát, esetjogát. Az Alkotmánybíróságon eddig is az ilyen jellegű ügyek előkészítése során egy munkatársunk ebből a szempontból is készített előzetes véleményt, a közeljövőben szeretnénk ezt a tevékenységet újabb szakembereknek a munkatársul való megnyerésével erősíteni. Előzetes megbeszélések alapján arra is van kilátás, hogy az Alkotmánybíróság munkatársai Strasbourgban látogatást tegyenek és a helyszínen tájékozódjanak.

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől fogva – az alkotmánybírák és az általuk kiválasztott munkatársak személyéből adódóan is – komoly figyelmet fordított a külföldi példákra, azokat a döntései meghozatalában – a határozatok indokolásából is kitűnően – figyelembe vette. Az Alkotmánybíróság a közelmúltban a korábbinál visszafogottabb volt határozataiban abban a vonatkozásban, hogy a vizsgált norma alkotmányosságának elbírálásán túlmenően nem kívánt javaslatokkal élni a törvényalkotó felé, hiszen ez nem tartozik a hatáskörébe. A jövőben gondot kell arra fordítanunk, hogy a külföldi példák figyelembevételkor ne elsősorban az ötlet-találás célja vezessen bennünket, hanem a jog-összehasonlítás tényleges módszerét alkalmazva a figyelembe vett döntések lényegét tudjuk összegezni és megállapítani.

Az Alkotmánybíróság működésének első kilenc éve során kialakított széles körű nemzetközi kapcsolatrendszer építését és az együttműködést – a költségvetés által megszokott, eléggé szűk keretek között – folytattuk, s ahol lehetett, továbbfejlesztettük.

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől részt vett az Európai Alkotmánybíróságok konferenciájának munkájában, amelynek rendezési jogát is – a bíróság tevékenységének és Sólyom elnök úr személye elismerésének is köszönhetően – 1996-ban megkapta. A tavalyi év végén sor került a Visegrádi Négyek és Ausztria alkotmánybírósági elnökeinek első hivatalos találkozására is. Kétoldalú kapcsolataink más nemzeti alkotmánybíróságokkal fejlődnek, megtörténtek, illetve a közeljövőben megtörténnek az első szakmai látogatások.

Európai Unió

Magyarország várható csatlakozása az Európai Unióhoz a jövőben – még akkor is, ha annak pontos időpontja bizonytalan – szintén komoly kihatással lesz a magyar Alkotmányra, alkotmányjogra és várhatóan a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára is.

Az Európai Unióval kapcsolatos „alkotmányossági problémák”, illetve „alkotmányossági kérdések” kétféle módon jelentkeznek: *egyrészt* a közösségi alkotmánybíráskodás létrejöttében és megszilárdításában; *másrészt* a közösségi jog bírói alkalmazásában a mindenkor tagállami alkotmányos jogrend keretében, különösen a nemzeti alkotmánybíróságok nézőpontjából.

Egy adott államnak – így Magyarországnak is – az Európai Unióban való részvétele egy kifejezett vagy értelemszerű alkotmányjogi alapot követel meg arra nézve, hogy az illető állam törvényalkotói, végrehajtói és bírósági hatásköröket engedjen át (ruházzon át) az unióra.

Az eddigiek során ez a hatáskör-átengedés – egy-egy csatlakozó állam alkotmányos szabályaitól függően – három különböző módon valósult meg:

1. Bizonyos esetekben a már meglévő alkotmányi rendelkezéseket – noha azok eredetileg nem az európai integrációs folyamat különleges adottságaira tekintettel fogalmazódtak meg – a hatáskörök meghatározott részének átengedésére elegendőnek találták, így pl. Dánia, Franciaország, az NSZK és Olaszország esetében.

2. Egyes államok, mint Belgium, Hollandia és Luxemburg, a Közösség létrehozása után, míg mások, például Írország és Portugália a Közösséghez való csatlakozásuk előtt fogantatosítottak alkotmánymódosításokat. Bizonyos értelemben Ausztria is ebbe a csoportba tartozik.

3. Két országban, amelyekben az alkotmányozás éppen akkor zajlott, amikor már ezeknek az államoknak a Közösséghez való csatlakozását tervezték, olyan rendelkezéseket vettek be az alkotmányba, amelyeket a Közösséghez való csatlakozáshoz fogalmaztak meg. Ebben az esetben Görögországról és Spanyolországról van szó.⁷

Az Európai Bíróság már 1963-ban kimondta – mintegy megalapozva ezzel a közösségi jog közvetlen hatályának elvét⁸ –, hogy „a Közösség a nemzetközi jognak egy új rendszerét alkotja” és „a közösségi jognak olyan hatálya van, amelyet állampolgáraik a nemzeti bíróságok előtt felbívhatnak.”⁹

A közösségi jogrend integráns része a nemzeti jogrendeknek, de mind a státusza, mind a közösségi jog nemzeti bíróságok előtt történő érvényesítésének lehetőségei magának a közösségi jognak is problémát okoznak. Ezek a problémák azonban nem válaszolhatók meg a nemzeti alkotmányjogi szabályozás alapján. Máskülönben könnyen megbénulna a közösségi szabályok egységes alkalmazása a tagállamokon belül.

Azokban az unióhoz tartozó tagállamokban, amelyekben alkotmánybíróság vagy alkotmányjogi hatáskörrel rendelkező bíróság van, ezeknek a bíróságoknak a kötelessége, hogy legfelső fokon, a szóban forgó alkotmányrendszeren belül meghatározzák azoknak az alkotmányjogi előírásoknak a tartalmát és hatótávolságát, amelyek a Közösségre vonatkoznak.

Egy ilyen értelmezés közvetlen útját jelentik természetesen az uniós alapszerződéseknek vagy annak a nemzeti jogi aktusnak az alkotmányjogi ellenőrzései, amelyek tartalmazzák az érintett tagállam beleegyezését, akár a szóban forgó jogi aktus hatálybalépése előtt, akár utána.

Egyes alkotmánybíróságoknak alkalmuk nyílt arra, hogy véleményt nyilvánítsanak az alapszerződéseknek vagy az utólagos szerződésmódosításoknak az érintett nemzeti alkotmányokkal való összeegyeztetethezességéről.

7. Lásd így: Präsident des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften Prof. Dr. Dr. h.c. Gil Carlos Rodríguez Iglesias: Verfassungsperspektiven der europäischen Gerichtsbarkeit, In: Verfassungstag 1996, anlässlich der Wiederkehr des Tages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz und der Einrichtung der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit – Herausgegeben vom Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich – Wien 1997 Verlag Österreich, 27.

8. Lásd erre részletesebben: C. W. A. Timmermans: A közösségi jog alkalmazása a nemzeti bíróságok előtt: a közvetlen hatály elve és az elsőbbségi elv, Jogtudományi Közlöny, 1997. évi 3. szám, 149.

9. Az NV Allgemeine Transport-en Expedite Onderneuing von Gend & Loos felperes/a holland adóhatóság alperes elleni C-26/62. számú ügyben hozott ítélet indoklása, in: Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából (Szerk.: dr. Gátos György, dr. Király Miklós, dr. Tóth Tibamér), I. kötet. Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárság, Budapest, 1999. 13.

A tagállamok alkotmánybíróságai mindezidáig abban a helyzetben voltak, hogy kielégítő módon oldják meg az új, a különböző jogrendszerek között fellépő és a közösségi jog fejlődésének intenzitása következtében felmerülő érvényességi problémákat. Csaknem minden esetben sikerült olyan megoldásokat találni, amelyek az Európai Bíróság joggyakorlatát számításba veszik. Bár az indokolások különbözőek, mégis a mindeki alkotmányjog képezi ezeknek az ítéleteknek a vezérfonalát.

Ugyanakkor a közösségi jognak a nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elismerése a tagállamok alkotmánybíróságai részéről nem nyilvánul meg olyan abszolút és feltétlen jelleggel, amint ez az elsőbbség az Európai Bíróság joggyakorlatában szembejön. Valójában néhány alkotmánybíróság – különösen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság – éppen a közösségi jogszabályok hatékonyságával szemben mutatnak fel bizonyos alkotmányossági határokat.

Ez nem meglepő, mivel az alkotmánybíróságok lényeges funkciója éppen abban áll, hogy szavatolják az alkotmánybírósági elsőbbséget, azt az elsőbbséget, amely az alkotmányossági kontroll létezéséhez előfeltételt jelent.¹⁰

A mi szempontunkból nagy jelentősége van annak a ténynek is, hogy az Európai Bíróságnak az 1957-es Római Szerződés 177., illetve az Amszterdami Szerződés 220. cikke szerint hatásköre van – az Elsőfokú Bíróságnak viszont nincs! – *előzetes döntést* hozni a közösségi jogszabályok egységes értelmezése és alkalmazása szempontjából. Amennyiben tehát adott közösségi szabályokkal kapcsolatban a tagállamok bíróságai előtt folyamatban lévő ügyben az egységes értelmezés és alkalmazás kérdése felmerül, s ha a bíróság úgy véli, hogy a kérdés eldöntése *szükséges* az ítélete meghozatalához, akkor ezt a kérdést a Bíróság elé terjesztheti előzetes döntésre. Amennyiben azonban a kérdés egy tagállam olyan bírósága előtti eljárásban merül fel, amelynek a döntései ellen a belső jog szerint nincs helye jogorvoslatnak – az Alkotmánybíróság Magyarországon ilyen! –, akkor ez a *bíróság köteles a Bírósághoz fordulni*.¹¹

Alkotmánybíróságunk tisztában van azzal, hogy az Európai Unió hatáskörébe tartozó és jogalkotása által érintett kérdések között számos olyan található, amelyek szabályozása az alkotmánybíráskodás, az alapjogi bíráskodás tárgykörébe is tartozik.

10. Lásd így: a 7. számú lábjegyzetben megjelölt mű: 28-29.

11. Lásd részletesen: *Blutman László*: Előzetes döntési eljárás az Európai Bíróságon: a szükségesség feltétele, Jogtudományi Közlöny, 1999/12. 541. sk.

A közösségi jogrendszer egyik követelménye szerint a tagállamok bíróságai a közösségi jogként érvényesülő alapvető jogok, jogelvek érvényesítését is el kell végezzék, annak megfelelő tartalommal alkalmazva az *acquis* ezen részét is, ahogyan azt az Európai Bíróság meghatározza. Magyarországon az alkotmánybíráskodás körébe tartozik az alkotmányból következő alapjogok értelmezése és érvényesítése, mindig egy adott jogszabály kontrollja formájában.

A Közösség alapító szerződése és intézményeinek jogalkotása adott esetben maga is, de leginkább a szükséges hazai implementációs vagy végrehajtási jogalkotás ki van téve az alkotmánybírási vizsgálat lehetőségének. Ebben a kontextusban mutatkozik meg annak szükségessége, hogy a tagállami alkotmánybíráskodás ismerje és lehetőség szerint beépítse a tagállami alkotmány szerinti alapjogi gyakorlatába a közösségi jog vonatkozó kérdésben kialakult álláspontját, amit az Európai Bíróság állapított meg. A tagállami alkotmányból folyó alapjogi bíráskodási tartalmat és a közösségi jogból adódó alapjogvédelmi tartalmat kell a nemzeti alkotmánybíráskodásban minél harmonikusabb együttélést kialakítva kidolgozni. Ehhez alapvetően szükséges a közösségi jog vonatkozó részének – amit teljes egészében az Európai Bíróság esetjoga alakít – alapos és folyamatos ismerete. Az Európai Bíróság határozatainak téra mellett a szakirodalmi feldolgozások, kommentárok, összehasonlító jogi munkák és más tagállamok nemzeti alkotmánybírásgainak vonatkozó gyakorlata is alapvetően fontos forrásként rendelkezésre kell álljon. A közösségi jog történetében a tagállami alkotmánybíráskodás és a közösségi jog közötti harmónia hiánya már komoly feszültségeket is előidézett, a cél az, hogy a felkészületlenség miatt a magyarországi alkotmánybíráskodás konfliktust ne okozzon.

Van-e az Európai Uniónak alkotmánya vagy nincs? Ez a kérdés állandóan napirenden van az uniós intézmények gyakorlatában és az elméletben egyaránt. A válasz attól is függ, hogyan határozzuk meg az „alkotmány” fogalmát: tartalma szerint, ahogy azt a romanisták teszik vagy a német-osztrák jogcsalád szerinti formai szempontú – a kibocsátó személyét, a kibocsátás módját és formáját tekintő – megközelítés szerint.¹² Máig tartó jogi hatása van annak, hogy az Európai Közösség első hat tagja közül öt a francia jogrendszerhez tartozott: a fenti kérdésben az Európai Bíróság az előbbi, tar-

12. Egyáltalán nem véletlen, hogy a Német Szövetségi Köztársaság elnöke, Johannes Rau szerint: „[az] Európai Uniónak szüksége van egy európai alkotmányra...” Lásd: A berlini fal leomlása – Európa megosztottságának vége. In: Deutschland, 1999. évi 5. szám, 3.

talmi felfogást tette magáévá, mondván: az Unió alkotmánya az 1957-ben aláírt és 1958. január 1-jén hatályba lépett Római Szerződés.¹³ Ha kérdéses is, vajon valóban van-e az Európai Uniónak alkotmánya, azt mindenesetre tényként tekinthetjük, hogy a több mint negyven éves közösségi jogtörténetben létrejött egy európai alkotmánybíráskodás és az Európai Bíróság mint alkotmánybíróság lényeges alkotórészét képezi ennek az új jogrendnek.

Önök előtt ismeretesek azok a javaslatok, amelyek lényege, hogy *egy közösségi jogi alapjogi katalógust illesszenek be a szerződésbe, vagy a Közösséget kötelezzék az emberi jogok és alapszabadságjogok védelméről szóló konvenció betartására.*

Az utóbb említett pont tekintetében a Bíróság 1996. március 28-án megállapította (2/94. sz. szakvélemény), hogy az EK Szerződés *nem általánosan ad felhatalmazást a közösségi szervek részére, hogy az emberi jogok területén rendelkezéseket hozzanak vagy ezen a területen nemzetközi jogi szerződéseket kössenek.* Megállapította, hogy a Közösség csatlakozása az előbb említett Konvencióhoz túllépné a Közösség hatáskörét és ezért szerződésmódosítást igényel.

A Közösségnek a fenti Konvencióhoz való csatlakozásának kérdése, vagy más, olyan eszközök meghatározása, amelyek alkalmasak arra, hogy az alapjogok védelmét biztosítsák, ennél fogva alkotmánypolitikai téma, amellyel foglalkozni kell.

Ezzel kapcsolatban szükséges megemlíteni, hogy az Európai Bíróság – mint minden más bíróság – gyakorlata változhat és változik is, néha meglepő mértékben. Erre nagyon jó példa az emberi jogok védelme az Európai Bíróság eljárásában.

Az ötvenes évek végén, működésének kezdetén még az Európai Bíróság azzal *utasította el* az emberi jogok védelmét, hogy „Egyetlen közösségi intézménynek sem feladata a nemzeti jogszabályok érvényesítése (Storck-ügy)”.¹⁴ Ez az álláspont azon a tényen alapult, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződések – amelyek a gazdasági integráció érdekében jöttek létre – érthetően „Nem tartalmaznak közvetlen és kifejezett módon emberi jogi szabályokat, a meghatározott kérdések tekintetében megállapított diszkriminációs tilalomtól eltekintve”, az emberi jogokkal kapcsolatos szabályokat tehát a tagállamok belső jogrendje tartalmazta.¹⁵

13. Lásd hasonlóan: Paczolay Péter: Az Európai Közösségek Bizottságának politikai legitimációja. Kézirat, 1999. 14.

14. Kardos Gábor: Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében, Acta Humana 1994. No 14. 31.

15. Lásd így: Kardos Gábor: id. mű u.o.

Az Európai Bíróságnak az elutasító álláspontja lépcsőről-lépésre változott.¹⁶ A változás lényege, hogy a Bíróság végül egyrészt a tagállamok alkotmányait tette a közösségi jog forrásává, másrészt *a tagállamokat kötelező emberi jogi egyezményeket*. (A Bíróság először csak azt mondta ki, hogy

- az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása *a közösségi jog általános jogelve*¹⁷, majd azt, hogy
- az alapvető emberi jogok védelme az Európai Bíróság előtt *a tagállamok közös alkotmányos hagyományai alapján biztosítható*¹⁸, végül pedig azt, miszerint a Bíróság
- „a tagállamok alkotmányos tradíciói mellett, az általuk kötött emberi jogi egyezményeket is olyannak tekinti, mint amelyek ebben a kérdésben iránymutatással szolgálnak és amelyeket a közösségi jognak követnie kell).”¹⁹

Az Európai Bíróság megváltozott álláspontjával összhangban ma már az Európai Unióról szóló szerződésnek az Amszterdami Szerződéssel megállapított 6. cikke is kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja az Európa Tanácsnak az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezményében biztosított emberi jogokat.

A Közösség „alkotmánya” megjelölésnél csupán az elmélet által használt kifejezésről van szó, amit általában nemzetközi jogi szerződésként jelölünk és ami eredete szerint az is. A közösségi szerződések nem csak nevük és eredetük szerint szerződések, hanem módosításuk ezen felül feltételezi mindegyik tagállam jóváhagyását, ami formálisan a ratifikálásban fejeződik ki. Más szavakkal – hogy az alkotmány-analógiára visszatérjek – az „alkotmányozó hatalom” a Közösségben a tagállamokból származik és náluk marad.

Noha az emberi jogok tiszteletben tartása és hatékony védelme mindig is az EU alapvető célkitűzései közé tartozott, az Unió égisze alatt nem született olyan jogszabály, amely az alapvető jogokat összefoglalva rögzíti. A *kölmi csúcsértekezlet* 1998-ban e tekintetben áttörést jelentett. A tagállamok elérkezettnek látták az időt arra, hogy deklarálják: *az alapvető jogokat kartában kell rögzíteni*. Döntés született az *Alapvető Jogok*

16. Kardos Gábor: id. művében a 31-46. oldalakon három ilyen lépést különböztet meg.

17. Lásd így: az Erich Stauder felperes/Ulm Városa Jóléti Hivatala alperes elleni,

C-29/69. számú ügyben hozott ítélet indokolásának 7. pontját, in: Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, Id. mű 266.

18. Lásd erre a J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung felperes/Európai Közösségek Bizottsága alperes elleni C-4/73. számú ügyben hozott ítélet indokolásának 13. pontját, in: Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, Id. mű 282.

19. Kardos Gábor: id. mű 32.

Európai Kartája tartalmi elemeiről, kidolgozásának és elfogadásának menetrendjéről és feltételeiről is.

A tanácsi határozat szerint a Karta az Európa Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményében garantált és a tagállamok közös alkotmányos tradícióiból eredő *alapvető jogokra* és szabadságokra, valamint *eljárási jogokra* épül majd, de tartalmazni fogja *a csak az EU polgárait megillető alapvető jogokat*, valamint az Európai Szociális Kartában és a Dolgozók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Kartában deklarált *gazdasági és szociális jogokat* is.

A határozat a Karta kidolgozásával egy, az állam- és kormányfőknek, a Bizottság elnökének, az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek tagjainak képviselőiből álló testületet bízott meg, melyben megfigyelőként jelen lesznek az Európai Bíróság képviselői, meghívottként pedig a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, társadalmi szervezetek képviselői és szakértők is. A Tanács titkárságát a főtitkár képviseli. A testület az EU francia elnökséget lezáró, 2000 decemberében esedékes ülését megelőzően mutatja be a *Karta tervzetét*, melyet a Parlament, a Bizottság és a Tanács ünnepélyesen kihirdet, majd döntés születik arról, hogy a *Karta milyen módon épüljön be a szerződések szövegébe*.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződés 3. cikke fogalmazta meg az integrációs szándék legfőbb mozgatórugóit, a sokat emlegetett ún. négy alapszabadságot: az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlását.

Az azonban már akkor nyilvánvaló volt, hogy ezek a szabadságok csak akkor érvényesülnek hatékonyan, ha a Közösség képes garantálni a jogvédelmet és a jogérvényesítési lehetőségeket. A méltán „ötödik”-nek számító alapszabadság tehát, vagyis a bírósági ítéletek szabad áramlása a Római Szerződésből következik: a 220. (illetve az Amszterdami Szerződésnél a 293.) cikk azt a feladatot szabta a tagállamoknak, hogy tárgyaljanak a bírósági és a választottbírósági határozatok kölcsönös elismerésének és végrehajtásának egyszerűsítéséről.

Az Európai Unió ún. „ötödik alapszabadsága” – a termékek, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása mellett – az „*ítéletek szabad forgalma*”. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy lényegében valamennyi európai uniós állam bíróságai által hozott határozat végrehajtható lesz Magyarországon, s viszont, hasonlóképpen végrehajtásra kerülnek ott a magyarországi bíróságok döntései.”²⁰

20. Dr. Sipos László: Jogharmonizáció az uniós joganyaggal, Ügyészek Lapja, 1999/4. szám, 43.

Jogerős magyar bírósági ítélet ellen benyújtott alkotmányossági panasz sikere esetén tehát adott esetben a külföldi végrehajtásra van közvetlen hatásunk!

A közösségi jog részeként formálódó és a tagállamok által érvényesítendő jogelvek és alapvető jogok kimunkálásakor az Európai Bíróság jelentősen merít a tagállamok alkotmányaiban és alkotmánybíróságainak gyakorlatában megtalálható értékekből, illetve jogalkalmazási fejleményekből. A Közösség területén e tárgykörökben a jogi összhang tehát nem csupán azon az alapon valósul meg, hogy az Európai Bíróság meghozott határozataihoz kell igazodni, hanem akként is, hogy a közösségi jog üzenete szerint a tagállamok közös alkotmányi értékei, az alapjogvédelem tagállamokban megvalósult megoldásai inspirációt kell jelentsenek a tagállami alkotmánybíráskodás számára, minthogy merítési forrást jelentenek ezek az Európai Bíróság számára is. Ebből adódóan kiemelten szükséges a csatlakozási felkészülés során az is, hogy a hazai alkotmánybíráskodás még inkább hasznosítsa az EU tagállamok alkotmánybíráskodásában megjelent és a magyar alkotmány értelmezésébe beépíthető fejleményeket.

A tagállamok alkotmánybírásgái és az Európai Bíróság közötti együttműködés rendkívül fontos. A politológiai szakirodalom egy tekintélyes része is a közösségi jog és a tagállami jogrendszer közötti viszonyt a hagyományos s még inkább doktrinernek mutatózó hierarchia helyett inkább a jogrendszerek kooperációra alapozott pluralitásaként tételezi. Szükséges, hogy az alkotmánybíráskodás fel tudjon készülni az európai közösségi jog szupremáciájának tartalmára és tájékozott legyen más alkotmánybíráóságok és az elméleti irodalom álláspontjáról e szupremácia határait illetően, mert ennek hiányában a közösségi jog mibenlétét és érvényesülését illetően megalapozatlan döntéseket hozhat. Mindez a felkészülés igényli a közösségi jog vonatkozó elveit kimerítően feldolgozó munkák ismeretét, valamint az újabb elméleti megközelítések megismerését is, amelyek éppen azért születtek, hogy a tagállami alkotmánybíráskodás működése során elkerülhető legyen a Közösség és a tagállamok közötti „alkotmányi kollízió”. Ahhoz, hogy a csatlakozáskor a magyar alkotmánybíráskodás az Európai Bírósággal történő érdemi együttműködésre képes és kész legyen, a felkészülés jelen fázisában indokolt az ismeretek megszerzését lehetővé tevő dokumentáció (bíróági esetgyűjtemények, monográfiák, szakfolyóiratok, hozzáférés adatbázisokhoz) beszerzéséről, illetőleg előfizetéséről gondoskodni az Alkotmánybíróság számára a fentebb írt témakörökben: 1) az Európai Bíróság joggyakorlata, elsősorban a jogelvek és az alapjogi bíráskodás körében, 2) az Emberi Jogok Európai Konvenciójának gyakorlata feldolgozásában, 3) a tagállamok alkotmánybíráskodása és a közösségi jog kapcsolatában történt

fejlemények elemzésében, 4) a tagállamok alkotmánybíráskodásában a demokratikus berendezkedés és a jogállamiság kérdéseinek problémáiban és megoldásaiban.

Mindezekhez kapcsolódóan, szükséges továbbá egy olyan *technikai infrastruktúrát* kiépíteni az Alkotmánybíróságon, amely az adatbázisok megfelelő használatát lehetővé teszi.

Emellett szükséges az Alkotmánybíróság munkatársainak a megfelelő szakmai továbbképzése. Nagy előrelépés lenne, ha az Alkotmánybíróság tagjai és munkatársai rövid, 1-3 hónapos továbbképzésen, illetve szakmai gyakorlaton tudnának részt venni a közösségi szerveknél, mindenekelőtt a luxembourgi Európai Bíróságon.

E célkitűzések anyagi fedezetét az Alkotmánybíróság a jövőben elsősorban különböző pályázatok keretében szeretné (kísérli meg) biztosítani.

Globalizáció

Magyarország és a magyar alkotmánybíróság nemzetközi jogi beágyazódását már érintettem. A gazdasági globalizáció és annak következményei azonban olyan a jogi megkötöttségeken túli kölcsönhatásokat, új jogilag releváns viszonyokat is eredményezni fognak, amelyek jelentőségét a nemzeti jogalkotók – úgy tűnik – még nem kellően értékelik vagy ha igen, az arra adandó válasszal adósok maradnak. A globalizációnak az emberi jogok érvényesülésére is komoly hatása lehet, sőt egyes esetekben már van is, amelyek hagyományos állam-polgár viszonyban nem értelmezhetők.

Roman Herzog, a német alkotmánybíróság elnöke, majd köztársasági elnök a demokrácia és a szabadság előtt álló egyik nagy kihívásként említi, hogy „Egy globalizálódó gazdaságban a jövőben [...] hogyan tudunk egyfajta igazságosságot biztosítani, amennyiben az ilyesmi emberek között egyáltalán megvalósítható”.²¹ Az elmúlt hónapban több kiváló magyar értelmiségi szakember figyelmeztetett arra, hogy „a vállalkozás világának is figyelemmel kell lennie az emberi méltóságra”²², azaz mindent meg kell tenni azért, [...] hogy az egyediség méltósága [...] társítható legyen a globalizációs folyamattal”.²³ Az emberarcú globalizmus megvalósításában az Alkotmánybíróságra is hárul bizonyosan feladat.

21. Roman Herzog: A demokrácia fundamentuma: 50 éves az alkotmánytörvény, In: Németország 1999. évi 3. szám, 19.

22. Mádl Ferenc: Nagyobb érték a profitnál, Magyar Nemzet 1999. december 24. 3.

23. Finta József: Az egyediség méltósága, Magyar Nemzet 1999. december 24. 3.

Hiszem, hogy az Alkotmánybíróság az eltelt egy évtized során megkérdőjelezhetetlenül részévé vált a magyar jogállami rendnek, tevékenysége döntően hozzájárult ahhoz, hogy a magyar köznapi és a jogi kultúrában tudatossá váltak az emberi jogok és azok számonkérhetősége, betartásukra pedig minden állami szerv törekszik.

Az Alkotmánybíróság működése során a jövőben bizonyosan felmerülő kisebb-nagyobb problémákkal kapcsolatban pedig hadd idézzem a sajátos madách-i optimizmust sugalló gondolatot: Ember, küzdj és bízva bízzál!

RÁCZ ATTILA

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

AZ ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN

Már az első kartális alkotmányok kidolgozása idején szükségszerűen felmerült az Alkotmány védelmének biztosítása. A követelmény jelentkezésében Európában úttörő szerepe volt Sieyès abbé, Emmanuel-Joseph Sieyès munkásságának, aki 1795-ben egy szűkebb testület, az ún. „*jurie constitutionnaire*” létesítésére is javaslatot tett az alkotmány-sértések elbírálása céljából. Az 1799. évi francia Alkotmány pedig, főleg az Alkotmány megvalósulásának ellenőrzésére, fel is állította a „*sénat conservateur*” intézményét, jól-lehet ez – Kovács István elemzése szerint –, annyira hűséges volt Napóleonhoz, hogy alkotmánysértés okából az ellenőrzése alá tartozó aktusok (köztük törvényhozó aktusok) közül soha semmit sem semmisített meg. El lehet mondani, hogy az alkotmányvédelem biztosítására később Franciaországban, majd más európai országokban is esetleg létrehozott különböző szervek és mechanizmusok működése sem volt azonban – nagyrészt elfogultságuk miatt – általában sikeres mindaddig, amíg el nem ismerték a bírói alkotmányvédelem, különösen a jogszabályok alkotmányossága bírói felülvizsgálatának lehetőségét.

A modern értelemben vett alkotmánybíráskodás kialakulását érdekes módon egy olyan ország bírói gyakorlata inspirálta, amely még ma sem rendelkezik kartális alkotmánnyal. Angliában ugyanis 1610-ben a *Dr. Bonham* ügyben Sir Edward Coke főbíró leszögezte, hogy egy törvény a bíró által nem alkalmazható, amennyiben ellentmond az ország rendes jogának részét képező alapelveknek (adott esetben pl. annak az elvnek, hogy senki sem lehet saját ügyének bírója), illetve általában a rendes jognak, az ésszerűségnek. Az igaz, hogy a törvényhozás ilyen bírói felülvizsgálatának lehetőségét 1688, a parlamenti szupremácia megerősödése után ebben az országban már nem ismerték el, mindamellett ez a jogi gondolkodás nem maradt hatástalan a volt amerikai

gyarmatokon, majd 1787 után az USA-ban a szövetségi Alkotmány érvényesítésének biztosításakor sem. Az Alkotmány kifejezetten nem intézményesítette ugyan a törvényhozás bírói felülvizsgálatát, Alexander Hamilton azonban a philadelphiai alkotmánytervezet igazolására írott, a „*Federalist Papers*” tanulmányai közé 78. szám alatt felvett cikkében teljesen nyilvánvalónak tartotta, hogy a törvény nem mondhat ellent az Alkotmánynak. A törvényeket értelmezik a bíróságok. Az Alkotmány a bírák által alaptörvénynek tekintendő. Ezért felfedhetik ennek, akár csak a törvényhozó szerv bármely aktusának értelmét. Amennyiben pedig ellentmondás található az Alkotmány és törvények között, az Alkotmánynak kell elsőbbséget biztosítani. 1803-ban azután John Marshall főbíró a *Marbury v. Madison* ügyben hasonló érveléssel támasztotta alá a bírói jogalkalmazói, illetve másként fogalmazva, az indirekt vagy konkrét bírói normakontroll intézményesítését. Ennek alapján gyökeresedett meg az USA-ban az a gyakorlat, miszerint minden bíróság jogosult arra, hogy az előtte lévő konkrét ügyben vizsgálja az arra vonatkozó törvény alkotmányosságát, s ha azt alkotmányellenesnek találja, a konkrét ügyben ne alkalmazza. Az ilyen ügy azután fellebbezések révén rendszerint eljut a legfelsőbb bírósághoz, végső soron tehát a tagállamban működő, illetve a szövetségi Legfelsőbb Bíróság foglal állást a törvények alkalmazhatósága tárgyában. Ez a bíróság sem dönt általános jelleggel a törvény megsemmisítéséről, vagy hatályon kívül helyezéséről, mindamellett az amerikai jogrendszer sajátossága, hogy a konkrét ügy kapcsán alkotmányellenesnek tartott törvény (illetve jogszabály) holt betűvé válik. Hacsak nem módosítják az Alkotmányt, vagy a bíróság nem változtatja meg álláspontját, a bíróságok által többé nem kényszeríthető ki. Az amerikai jogban ugyanis általánosan elismert a „*stare decisis*” elve, ami azt jelenti, hogy az alsóbb szintű bíróságok kötelesek követni a felsőbb bíróság által teremtett precedenst.

A jogfejlődés során más országokban, az európai kontinensen – így 1869 után Magyarországon – is voltak példák főleg a rendeletek alkotmányosságának, illetve törvényességének bírói jogalkalmazás menetében történő ellenőrzésére. Előbb-utóbb azonban kiderült, hogy a precedensek közvetlen kötelező erejének elismerése híján az alkotmányellenes jogszabályok alkalmazásának mellőzésében realizálódó konkrét bírói normakontroll rendszere – az egységes jogalkalmazás és jogbiztonság sérelmének veszélye nélkül – alig alkalmazható. A jogszabályok alkotmányosságának és törvényességének következetes biztosítása érdekében olyan megoldást kellett tehát keresni, hogy minden más szervtől független szervek, a bíróságok absztrakt módon, általános érvénnyel és mindenkre kötelezően dönthessenek a jogszabályok megsemmisítésé-

ről, illetve hatálytalanításáról. Eltekintve attól, hogy egyes országokban a rendes bíróságokat (pl. bizonyos körben Svájcban), vagy (pl. a rendeletek tekintetében Franciaországban) a közigazgatási bíróságokat hatalmazták fel erre, az 1920. évi osztrák Alkotmány mintájára a II. világháború utáni évtizedekben mind több országban a külön szervezett alkotmánybíróságok kaptak hatáskört az absztrakt normakontroll gyakorlására. Azért, mert a törvényhozás bírói felülvizsgálatát nem annyira bírói, mint inkább jogalkotói funkciónak tekintették. A „rendes” bírák pedig a jogalkalmazásra, a jogszabályok végrehajtására hivatottak. Szemben állott volna a kontinentális Európában általában érvényes minden tradícióval és a bírák hivatásbeli felkészültségével, gondolkodásmódjával is, ha őket „jogalkotó” (Hans Kelsen terminológiája szerint „negatív” jogalkotó), azaz nem vitásan politikai feladatok megoldásával bízták volna meg. A közvélemény előtt sem lett volna szerencsés a rendes bíróság politikai szervként való szerepeltetése. A külön szervezett alkotmánybíróság felállításában nem lehetett tagadni továbbá a hatalmi ágak elválasztása elméletének hatását sem, éspedig olyan értelemben, hogy az alkotmánybíráskodás ne vezethessen a hatalmak rendes bíróságoknál történő koncentrációjához. Az alkotmánybíróság létrehozása mellett szólt ezek mellett több országban az a kíváncsi is, hogy egy új, magas szintű, tekintélyes szervet hozzanak létre, amelyet a kormányzat feletti ellenőrzés terén nem csupán a jogszabályok alkotmányosságának felülbírálatával, hanem más feladatokkal is fel lehet ruházni, így a magas rangú állami funkcionáriusok felelősségre vonásával, a legfelsőbb állami szervek közötti viták eldöntésével stb.

A nyolcvanas évek második felére Magyarországon is nyilvánvalóvá vált, hogy a jogszabályok alkotmányosságának és törvényességének addig kialakított, nagyrészt a jogszabályalkotó szervek döntési jogkörére épített felülvizsgálati rendszere alig működik és a független eljárás biztosítékainak megteremtése nélkül a normakontroll rendszere minden valószínűség szerint nem is működőképes. Ezért már az 1989. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány kilátásba helyezte egy Alkotmánybíróság felállítását. Az 1989. évi átfogó alkotmánymódosítás végrehajtására kiadott 1989. évi XXXII. törvény alapján pedig az Alkotmánybíróság 1990-től meg is kezdte működését. Főleg azzal a céllal, hogy általános érvényű döntést hozzon a jogszabályok alkotmányosságáról. Ezzel – az elmúlt tíz év tapasztalatai szerint is – megteremtődtek az alkotmányellenes jogszabályok felülvizsgálatának, az alkotmányosság biztosításának megfelelő garanciái. Mindenképpen kiemelendő, hogy ezek következtében az alkotmányjog fejlődése Magyarországon is új szakaszába lépett, ugyanis az Alkotmánybíró-

ság működésével az Alkotmány szabályai alkotmányos „illemszabályokból” valódi, jogilag szankcionált jogi magatartási szabályokká váltak. Ezzel pedig – a korábbiakkal ellentétben – számolnia kell általában a jogalkotónak, sőt az alkotmányozónak is, hiszen az Alkotmánybíróság komoly presztízsveszteség nélkül egyre kevésbé vállalhatja magára, hogy tartalmi alkotmányozási hibákat – az Alkotmány szövegszerű értelme ellenére – alkotmányértelmezéssel korrigáljon. A rendszerváltást követő években, az ún. „veszekedő demokrácia” idején az Alkotmánybíróság működésének nem lebecsülendő hozadéka volt továbbá az is, hogy ez a jogilag és politikailag független szerv bizonyult a legmegfelelőbb fórumnak a különböző – alkotmányértelmezéssel összefüggő – „akut” alkotmányos konfliktusok feloldására. Erre a szerepre azonban csak akkor volt, illetve csak akkor lehet alkalmas, ha az általa adott alkotmányértelmezés bizonytalansága folytán nem indukál további vitákat.

Az alkotmánybíráskodás bevezetésének egyértelműen pozitív megítélése természetesen nem jelenti azt, hogy továbbra is – épp úgy, mint kétszáz év óta másutt – ne kellene szembesülni számos elméleti és gyakorlati problémával. Az alkotmánybíráskodással kapcsolatos hatásköröket, szervezeti és eljárási kérdéseket érintően egyformán. A hatáskörök tekintetében pl. mindig és mindenütt az gerjesztette a leghevesebb vitákat, hogy a bíróságok munkájának valójában szükségszerű elemét képező alkotmányértelmező tevékenység miként illeszkedik az alkotmányos rendszerbe? Mint már az alkotmánybíráskodás kezdetétől fogva felvetődött, az alkotmányértelmezés közbejöttével felülbírált törvényalkotás nem sérti-e a legfelsőbb képviseleti szerv, a parlament elsőbbségét. Elfogadható-e az a helyzet, amit az USA Legfelsőbb Bíróságát a 30-as években vezető főbíró, Charles Evans Hughes úgy fogalmazott meg, hogy a bíróság alkotmányértelmező hatáskörének következtében azt kell alkotmánynak tekinteni, amit a bírák annak tartanak? Vagy újabban másként fogalmazva, a bíróság „aktivista” alkotmányértelmező tevékenysége nem csap-e át „pozitív” jogalkotásba, sőt „alkotmányozásba”? Határozatlan alkotmányos fogalmak, alkotmányos keretszabályok esetén ezek mérlegelési jogkörben való kitöltésére a törvényhozás vagy pedig az alkotmányértelmezést végző bíróság jogosult? E kérdések elvi alapon valójában csak a legfelsőbb képviseleti szerv elsőbbségéből kiindulva válaszolhatók meg. Ezekkel szemben a bíróság alkotmányértelmező tevékenységét csak az legitimálhatja, és legitimálja is, hogy amennyiben egy alkotmányosság érvényesítése mellett elkötelezett politikai rendszerben az Alkotmány értelme vitatott, a vitában valakinek döntenie kell. A vita eldöntésére pedig egy tekintélyes, kiemelkedő felkészültségű tagokból álló,

jogilag és politikailag független, pártatlan bíróság, illetve Alkotmánybíróság lehet a legalkalmasabb fórum. Más kérdés, hogy az Alkotmányban, illetve a bíróságok gyakorlatában esetleg körvonalazhatók az alkotmányértelmezés bizonyos korlátai. Ilyen szempontból felmerülhet pl., hogy némely alkotmányos szabályok, egyebek között a gazdasági és szociális jogokra vonatkozó szabályok tekintetében helye lehet-e alkotmányértelmezési vitának? Megengedhető-e a több áttételen keresztül történő, vagy pedig csak a „közvetlen” alkotmányértelmezés? Az Alkotmány szabályainak nyelvtani, logikai értelme lerontható-e rendszertani értelmezés segítségével?

Általában praktikus okokból más országokhoz hasonlóan Magyarországon is felvetődik az az igény, hogy az államigazgatási rendeletek, az „állami irányítás egyéb jogi eszközei” és különösen az önkormányzati rendeletek törvényességének felülvizsgálata ne az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási bíráskodást ellátó bíróságok hatáskörébe tartozzon. Nem kétséges, hogy ez tehermentesíthetné az Alkotmánybíróságot. Érdemes azonban megemlíteni, hogy a normakontroll rendszerének ilyen „szétpontosítása” jelentős anomáliákat eredményezhet. Mindenekelőtt azért, mert nem lehet a közigazgatási normák alkotmányosságának és törvényességének megítélését egymástól mereven elválasztani, a törvényesség vizsgálata során az alkotmányosság szempontjait figyelmen kívül hagyni. Ez adott esetben pl. oda vezethet, hogy a rendes bíróság által törvényesnek (felsőbb szintű jogszabályba nem ütközőnek) ítélt rendeletet külön kezdeményezésre alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróság később még megsemmisíthetné, illetve a felsőbb jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén a rendelet ismételt felülvizsgálatától alig lehetne eltekinteni.

Az Alkotmánybíróság klasszikus hatásköre a jogi normák alkotmányosságának (illetve törvényességének) felülvizsgálata. Az alkotmányosság érvényesülése szempontjából ez az elsődleges fontosságú, hiszen egy alkotmányellenes norma alkalmazása a gyakorlatban tömeges alkotmányértéshez vezethet. Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányosság biztosítása érdekében más hatáskörökkel is rendelkezik. Mindamellet kérdéses, hogy lehet-e az Alkotmánybíróság „általános” alkotmányvédő hatásköréről beszélni? Felülvizsgálhatja-e pl. az ún. konkrét „kormányzati aktusok”, vagy pontosabban szólva a legfelsőbb állami szervek (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány) szervezetével és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos konkrét döntések alkotmányosságát? Direkt módon nincs ilyen hatásköre, azonban elmondható, hogy az e döntések alapjául szolgáló normák alkotmányosságának felülvizsgálatával, illetve absztrakt alkotmányértelmezés révén a hatásköre közvetett módon e döntések alkotmányossá-

gának biztosítására is kiterjed. Az ebben betöltött szerepe talán úgy lenne erősíthető, ha az Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezésére nem csupán a kormányzati szervek, hanem pl. a parlamenti frakciók is indítványt tehetnének.

Az alkotmányjogi panaszok elbírálása révén az Alkotmánybíróság ellenőrizheti az alapvető jogokat érintő hatósági jogalkalmazó aktusok alkotmányosságát is. Sőt a 90-es évek eleje óta azt is szorgalmazták, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok elbírálására vonatkozó hatáskörét fejlesszék valódi „alapjogi bíraskodássá”. Ezzel egyet lehet érteni, ha csak annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatának szellemében alkotmányjogi panasznak kifejezetten helye legyen akkor is, ha a jogalkalmazó határozat nem csupán alkotmányellenes jogszabályon, hanem akár egy alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezésén alapul. Esetleg kifejezetten maga az Alkotmánybíróság orvosolhatná a jogalkalmazó határozatot is abban az esetben, amennyiben az anyagi jogerő-hatással járó jogszabályi korlátok miatt a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslati rendszerben az alkotmányos alapjogok sérelme nem orvosolható. Súlyos kétségeket támaszthatna azonban már egy olyan megoldás, ha az Alkotmánybíróság az alapjogi bíraskodás körében olyan alkotmány-sértéseket is orvosolhatna, amelyek „egyszerű” törvénysértés miatt következtek be. Amikor az alkotmánysértést a jogalkalmazó szervek alkotmányos jogszabályok téves alkalmazásával, vagy pedig úgy követték el, hogy nem a valóságnak megfelelően megállapított egyedi tényállásra alkalmazták a jogszabályban előírt jogkövetkezményt, a jogszabályt. A jogorvoslás rendes jogorvoslati rendszerében rendelkezésre állnak intézményes lehetőségek az ilyen jogszabálysértések orvoslására. Ha az Alkotmánybíróságot feljogosítanák ezek orvoslására is, az Alkotmánybíróság valójában a bírósági rendszer élén álló „szuperbírósággá” válna. Amire nincs szükség és aminek ellátására az Alkotmánybíróság nem is lenne képes. Már csak azért sem, mert az alkotmányos alapjogok átfogják az egész jogrendszert. Ezért jóformán minden ügyben az Alkotmánybírósághoz fordulhatnának jogorvoslatért. Ha viszont az Alkotmánybíróság vagy bárki más „válogathatna”, hogy az Alkotmánybíróság ténylegesen mely ügyben járjon el, ez az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozata szerint – hasonlóan mint a korábbi törvényszéki óvások esetén – egyébként is alkotmányosan összeegyeztethetetlen lenne az ügyfeleket megillető jogorvoslat természetével. Emellett az alapjogi bíraskodás nagyrészt csak jogegységi (alkotmányos alapjogok helyes értelmének megfelelő jogalkalmazást elősegítő) funkciókat láthatna el. Ehhez pedig alig szükséges az alapjogi bíraskodás gyökeres átalakítása, hiszen már a jelenlegi megoldás is – pl. az absztrakt

alkotmányértelmezés, a jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálata, valamint az alkotmányjogi panaszok elbírálása során – elegendő lehetőséget kínál az alkotmányos alapjogok helyes értelmezésének kialakítására. Különösen akkor, ha az alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezésén alapuló jogalkalmazó határozatokkal szemben is kifejezetten elismerik az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét.

Végül érdemes még néhány szót ejteni az Alkotmánybíróság szervezetének átalakítására irányuló javaslatokról is. Ezek általában a bírák újraválaszthatóságának érintetlenül hagyásával főleg a bírák jelölési, illetve választási rendszerének átalakítását, a bírói megbízási idő meghosszabbítását szorgalmazták. Az lehet, hogy a hatályos szabályok alkalmazása a jelölésben, illetve választásban közreműködő politikai erők számára „macerás”, kényelmetlen. A véleményem szerint azonban a meglévő jelölési, illetve választási eljárás, sőt a kilenc évenkénti kötelező rotáció biztosíthatja a legjobban az Alkotmánybíróság széles hatásköre, arisztotelészi értelemben vett arisztokratikus jellege, valamint az alkotmánybíráskodással még összeegyeztethető demokratikus követelmények érvényesítésének összhangját.

TAKÁCS ALBERT

A JOGÁLLAM FOGALMA,
MINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
ÉRTELMEZÉSÉNEK
ALAPJA ÉS EREDMÉNYE

Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani
Alkotmánybírósági érvelésből lett közmondás

1. A jogállam fogalmával kapcsolatos értelmezési nehézségek fő okai

Az alkotmányjog és az alkotmányosság legfontosabb eszméihez – hatalommegosztás, demokrácia, emberi jogok – hasonlóan a jogállam fogalma is hosszú, néha homályos, de szinte mindig kalandos történelmi múltra tekinthet vissza. A jogállam fogalma a 19. századi német közjogi gondolkodás jellegzetes terméke, s a modern közjogi dogmatika követelményeinek megfelelő értelemben először *Robert von Mohl* használta. A jogállam (*Rechtsstaat*) fogalma nála és német kortársainál a konstitucionalizmus sajátosan liberális politikai filozófiájának alkotó elemeként bukkant fel¹. Valamivel korábban – már a 18. század elején – *Angliában* a parlamenti szuverenitás és az írott jog elsőbbségének alátámasztására megfogalmazódott a *jog uralmának* (*rule of law*) elmélete, amely a terminológiai hasonlóság ellenére eltérő elméleti előfeltevésekből tartalmilag és metodikailag is más következtetésekre jutott.² De a specialitások számbavételekor nem

1. Ld. összefoglalóan: *K. Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd.I. (2. Aufl.). München, 1984. 768. skk.

2. Az angolszász típusú joguralom doktrína klasszikus jellemzésére ld.: *A.V. Dicey*: Bevezetés az angol alkotmányba. Budapest, 1902. 326. skk.

szabad megfelelkezni a *francia* államtudomány sajátos joguralom-felfogásáról (*régne de la lois*) sem, amely a kormányzati hatalom korlátozásának (*limitation des gouvernants*) elveit foglalta össze.³ E három sajátos felfogás megemlítése után máris megfogalmazható a jogállam fogalmával kapcsolatos első nehézség: a jogállam eszméje ugyan az európai jogi gondolkodás közös kincse, de a fogalom egységes tartalma és a vele kapcsolatos jogi gondolkodás általános módszere mégsem alakult ki.

A jogállam eszméjének jelzett fejlődési útjai az *újkori* alkotmányos állam bizonyos jogintézményeinek kialakulásához vezettek. A jogállamról való gondolkodásnak azonban messzire nyúló *történeti gyökerei* vannak. A politikai és jogi gondolkodás egymásra épülő szakaszai a jogállam esetében ugyanolyan sokértelmű, dogmatikailag önmagában nem rendszerezhető fogalmat alkottak, mint amilyenek egyébként a jog és az állam fogalmai.⁴ Eszmetörténetileg feudális, rendi, polgári, nemzeti, természetjogi, liberális, szociális, totalitárius, alkotmányos; stb. jogállamról beszélhetünk. Miközben a jogállam kifejezés „örök érvényűnek” tűnik, a *fogalom* történetileg és politikailag kötött, tehát változékony. Amikor valamely alkotmány vagy alkotmányelmélet a jogállam kifejezést használja, sohasem lehetünk biztosak abban, hogy annak milyen jelentést tulajdonít: a jogállam kifejezés használata nem feltétlenül azonos a jogállam valamely rendszerezetten is kifejtett elméletével vagy fogalmával.⁵ A jogállamnak az alkotmányjogban hozzávetőleg sincs a jelentést meghatározó „hétköznapi értelme”.

A jogállam fogalmának értelmezését nehezítő körülmények sorában – az előbbi megjegyzéshez kapcsolódva, de mégis külön – kell említeni a tartalmi és a formai meghatározások elkülönülését. *Arisztotelész* szerint a jó államban az emberek helyett azért kell a *logos*-t kifejező törvénynek uralkodnia, mert ez felel meg az ésszerűség etikai követelményének.⁶ E tartalmi felfogásnak megfelelően a jog uralma az etikailag igazolható és – mellesleg – jogi formát öltött ésszerűség uralma. Ebben az értelemben szánt vezető szerepet *Augustinus* is a jognak az állam hatalmának korlátozásában.⁷

3. Ld. ehhez egyebek helyett: *U. Scheuner*: Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland (1960). In: *Uő.*: Staatstheorie und Staatsrecht. Berlin, 1978. 191. skk.

4. Vö.: *C. Schmidt*: Legitimität und Legitimität (1928). In: *Uő.*: Verfassungsrechtliche Aufsätze (3. Aufl.) Berlin, 1985. 264. skk.

5. Jellemző példája ennek, hogy a kommunizmust építő *Szovjetunió* 1977. évi alkotmányának egyik kommentárjában váratlanul, ámde mindenféle alkotmányjogi következmény nélkül felbukkant a *jogállam* kifejezés. Az alkotmány 4. cikkében foglalt szocialista törvényesség elvéből és az alkotmány, valamint a Szovjetunió törvényeinek általános megtartási kötelezettségéből a kommentár azt a következtetést vonja le, hogy a Szovjetunió jogállam. Vö.: *B. N. Ponomareva* (red.): Konsztitucija SzSzSzR. Polityiko-pravovoj kommentarij. Moszkva, 1982. 32.

6. Vö.: *Arisztotelész*: Nikomakhoszi Etika. 1134.

7. Vö.: *Augustinus*: De civitate Dei. IV. 4.

A német *Birodalmi Gyűlés* 1495-ben hozott határozata értelmében a hatalmi viszályokat jogi keretek között kell megoldani, s az ennek érdekében hozandó jogszabályoknak a *békességet* kell szolgálniuk. A jogállam *materiális* elméletei szerint a jog uralma nem önmagában vett, hanem meghatározott – elsősorban politikai és etikai – *értékek szolgálatában* álló követelmény. A jogállam kizárja, hogy abban akármiféle jog uralma valósuljon meg. Mivel a jogállam nem közömbös a jogszabályokban kifejezésre jutó hatalom tartalma iránt, a jogállam materiális felfogása és az alkotmányos állam eszméje voltaképpen ugyanazt az érték- és követelményrendszert jelenti. A materiális jogállam elmélete a joguralom megvalósulásának megállapításakor a legitimitás alapvető értékeire is tekintettel van. Ennek megfelelően – tartalmilag – semmilyen totalitárius állam sem jogállam, noha lehetséges, hogy valamilyen jog – alkalmanként nagyon is hatékonyan – „uralkodik” bennük.

A jogállam *formális* felfogása a legitimitás körébe tartozó politikai értékelemeket nem tartalmaz. A *formai* értelemben vett jogállam a jogbiztonság állama, függetlenül attól, hogy a jogbiztonság követelménye milyen tartalmú jogszabályokkal összefüggésben merül fel. A formális jogállamban a jog technikai eszköz a célok eléréséhez, s ha ez általánosságban megvalósul, akkor a jog uralmáról, *legalitásról* beszélhetünk. Bizonyos fenntartással azt is lehetne mondani, hogy a formálisan értelmezett jogállamban a jogalkotás, a kodifikáció biztonságos technikái érvényesülnek. A formális jogállam elvei részét képezik az alkotmányos állam követelményrendszerének, de az alkotmányos állam tartalma lényegesen gazdagabb, összetettebb, mint a formális jogállamé.

A materiális és a formális jogállam-felfogást egyaránt számos jelentős politikai és jogi gondolkodó képviselte.⁸ Az értelmezés nehézsége természetesen nem az egyik vagy a másik felfogás képviselőinek számszerűségéből adódik. A probléma forrása, hogy az alkotmányok – ha egyáltalán használják kifejezetten a jogállam kifejezést – nem adnak eligazítást a jogállamiság tartalmi és a formai elemeinek összefüggését illetően. A jogállam egyszerre jelent *elhatárolódást* és *programot*. A jogállam-eszme történetéből az a következtetés vonható le, hogy bizonyos tartalmi elemek figyelmen kívül hagyása esetén a jogállam fogalma fokozatosan alkalmatlanná válik annak a funkciónak a betöltésére, amelyet a közhatalmi és a társadalmi viszonyok rendezésében végső szempontként be kell töltenie. Másfelől az is igaz, hogy a jogállam követelményeinek

8. Az első időszakban a materiális jogállam elméletét pl. *Robert von Mohl* képviselte, míg a formális felfogás egyik fő teoretikusa *Julius Stabl* volt. Azóta mindkét megközelítésnek egyenként is könyvtárnyi irodalma van, de a materiális és a formális felfogás szembenállása alig változott.

túlértékelése más alkotmányjogi elvek és szabályok normatív lehetőségeit csökkenti.⁹ Az alkotmányjogi elvek és szabályok körüli – egymás rovására tett – túlzások az értelmezés csábító, ámde veszélyes kísértései.

2. A jogállam fogalmának kifejeződése az alkotmányban

A német politikai és jogtudományi gondolkodás elemzése nem csak azért lehet hasznos a magyarországi fejlemények bemutatása szempontjából, mert a jogállam fogalma – a leginkább használatos intézményi értelemben – mégiscsak elsősorban onnan származik. Ezen túlmenően a korlátozott összehasonlítás amiatt is hasznos, mert a német alkotmányjogi dogmatika a magyar normaszövegekre és az alkotmánybíróági gyakorlatra is kimutatható hatást gyakorolt néhány alapvetően fontos kérdésben.¹⁰

Érdekes módon az 1949. évi német Alaptörvény megfogalmazásakor a jogállam fogalom használatának szükségessége és módja egyáltalán *nem volt egyértelmű*. A német állam alapvető alkotmányjogi identifikációját tartalmazó 20. cikk (1) bekezdésében néhányan – elsősorban a CDU soraiból – a „demokratikus és szociális szövetségi állam” kifejezést a jogállamra utalással akarták bővíteni. A jogállami jelzővel való bővítést azonban – az maival egyező alaptörvéyszöveg FDP általi előterjesztésére – végül is elsőprő többséggel elvetették¹¹. A jogállamra utalást egyedül a német Alaptörvény 28. cikkének (1) bekezdése tartalmazza oly módon, hogy a tartományok alkotmányos rendjének összhangban kell állnia „az Alaptörvény értelmében felfogott köztársasági, demokratikus és szociális jogállam elveivel”¹². Noha az Alaptörvény értelmezése során

9. Ld. ehhez részletesen: *Chr. Starck: Übermass an Rechtsstaat?* (1979). In: *Uö.: Der demokratische Verfassungsstaat*. Tübingen, 1995. 252. skk.

10. Csupán példaként említhető a magyar Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az alapvető jogok *lényegi tartalmára* való utalása, amelynek a német Grundgesetz 19. cikk (2) bekezdésével való hasonlósága első pillantásra is szembetűnő. A magyar Alkotmánybíróság által megfogalmazott *objektív intézményvédelmi kötelezettség* elméletével terminológiai is egybeesik a Bundesverfassungsgericht gyakorlata. Az „*általános személyiségi jog*” konstrukciója és funkciója is egyező. Az *alkotmánykonform értelmezés* elveit illetően szintén van hasonlóság a két szerv között. Általánosságban szokás a német és a magyar alkotmánybíróság *ítélkezési stílusa*, aktivizmusa között is párhuzamot vonni.

11. Ld. ehhez részletesen: *K.-B. von Doemming, R.W. Füsslein, W. Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge Bd.1. Tübingen, 1951. 195. skk.

12. A Grundgesetz 28. cikk (1) bekezdésének tervezete eredetileg csupán arról szólt, hogy a tartományok alkotmányainak az állampolgárok *általános szabadságának és egyenlőségének* elvén kell nyugodniuk. A jogállam kifejezés végül is azért került be az Alaptörvény szövegébe, mert az alkotmányozók – elsősorban az SPD képviselők – úgy vélték, hogy e kifejezés használata nagyobb normatív kötöttséget jelent a *tartományi közigazgatások törvényességének* megvalósulása érdekében, mint az eredeti „szabadságjogi” változat. Ld. részletesen: *von Doemming, Füsslein, Matz: (11. jegyzet) i.m. 246. skk.*

korán kialakult az a tudományos és alkotmánybíróági álláspont, hogy a 28. cikk (1) bekezdésének fényében a 20. cikk (1) bekezdése is a jogállam kinyilvánításának tekintendő¹³, ezt a felfogást a cikkek keletkezéstörténete nem támasztja alá, s magából a normaszövegből is csak meglehetősen szabad értelmezés mellett vonható le a ma meghatározónak tartott következtetés. A jogállam fogalmának ilyen problematikus – dogmatikailag nem kielégítő és diffúz – normatív megalapozottsága indította a kritikai beállítottságú szerzőket arra, hogy a jogállam elvének megszorító és formalista értelmezését szorgalmazzák¹⁴. Mindettől függetlenül a német Szövetségi Alkotmánybíróság a jogállam elvét materiális jelentéssel is értelmezi. Általánosságban az is megállapítható, hogy a legújabb európai alkotmányok sem a jogértelmezés-barát igények szerint használják a jogállam fogalmát.¹⁵

A Magyar Köztársaság Alkotmányát tartalmazó 1949. évi XX. törvény 1989. évi XXXI. törvénnyel történt alapvető módosítása a jogállam fogalmát két vonatkozásban használja. A preambulum a többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamot voltaképpen *célként* határozza meg. Ezt támasztja alá a preambulum azon kijelentése, hogy az Alkotmány módosított szövegének megállapítása a békés politikai átmenet érdekeit szolgálja, valamint a módosított Alkotmány ideiglenességének jelzése is. Az új alkotmányos alapokra helyezett köztársaság „jellemzése” pedig a 2. § (1) bekezdésében kapott helyet. Eszerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek”. Az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény nyomán a 2. § (1) bekezdése elnyerte ma is hatályos azon szövegét, amely

13. Ld. összefoglalóan: E. Schmidt-Assmann: Der Rechtsstaat. In: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd.I. Heidelberg, 1987. 989. skk.

14. A jogállam elvének kiterjesztő – materiális – értelmezése ellen ld.: D. Merten: Rechtsstaat und Gewaltmonopol. Berlin, 1975. 12. skk., J. Raz: The Rule of Law and its Virtue (1977). In: Uő: The Authority of Law. Oxford, 1979. 210. skk.

15. Csúpan illusztrációként hivatkozom a Csehszlovák Köztársaság 1993. évi alkotmányára, amely – a magyarhoz szerkezetében hasonlóan – szintén két helyen: egyrészt a preambulumban, másrészt tételes előírásai között egy helyen említi a jogállam elvét. A preambulum – az 1789-es francia emberi jogi deklarációra emlékeztetően – hitet tesz a jogállam valamennyi bevált alapelveinek követése mellett. Az 1. cikk pedig a demokratikus jogállamiságot említi, melynek alapja az emberi, állampolgári és szabadságjogok tiszteletbentartása. Az a véleményem, hogy a jogállam fogalmának mindkét előfordulási helyéből nehéz bármiféle önálló és elméletileg is igazolható jogállami jelentéstartalmat kikövetkeztetni. Horvátország 1990. évi alkotmánya a jogállam fogalmáról egyáltalán nem tesz említést. A jogállam fogalmának a legújabb alkotmányokban elfoglalt helye alapján megkockáztatható az a kijelentés, hogy az alkotmányozók a jogállam kifejezésnek különösebb önálló jelentést talán nem is kívánnak tulajdonítani. Talán beletörődnek abba, hogy a jogállam fogalmának értelmezése ügyis saját intézményi értelmezésének útját járja.

már csak független, demokratikus jogállamról beszél. Ennek az identifikációs normának nyilvánvalóan a *jogállam*, a „*polgári*” jogállam a tartalma. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének újrászövegezése alkotmányjogilag azt jelenti, hogy a preambulumban célként meghatározott jogállamba való békés politikai átmenet *lezárult*: a Magyar Köztársaság – nem átmeneti állapotban levő, hanem megvalósult – jogállam. Az 1989-ben megfogalmazott preambulum „ideiglenessége” és az 1990-ben újrászövegezett 2. § (1) bekezdés „véglegessége” között van ugyan némi szerencsétlen diszharmónia, ez azonban a jogállam fogalmának értelmezését nem érinti. A magyar Alkotmány tényként rögzíti, hogy alkotmányos berendezkedésünk jogállami. A jogállam – bizonyos értelemben programatikus – fő elemeit pedig a többpártrendszer, a parlamenti demokrácia és a szociális piacgazdaság alkotja. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére figyelemmel a jogállam minőségét tekintve demokratikus. A német Alaptörvénytől eltérően tehát a magyar Alkotmány a jogállam néhány alapvetően fontosnak tartott *tartalmi értékét* is deklarálja.

Bár a magyar Alkotmány jogállamot illető megoldása közelebb áll az alkotmányos alapelvek ideáljához, mint német társa, a jogállam fogalmának értelmezéséhez alig nyújt használhatóbb, normatív támpontokat. Igazolható álláspontnak csupán annyi látszik, hogy a preambulum és a 2. § (1) bekezdésének egybevetése megengedi a jogállam fogalmának bizonyos tartalmi, materiális *kiterjesztését*. A jogállam jogának – Alkotmányunk szerint – többpártrendszerű, parlamentáris demokráciában kell létrejönnie. Ez a preambulumra tekintettel megfogalmazható két tartalmi követelmény a jogállamiság szempontjából valójában nem követelmény, hanem az Alkotmány szerinti politikai és alkotmányos berendezkedés „alaphelyzete”. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében használt „demokratikus jogállam” kifejezés egyszerre utal a legitimitás alapjára és annak normatív tartalmára. Az Alkotmányban kifejezetten megfogalmazott értékek közül egyedül a *szociális piacgazdaság* fejlődésének érdekében álló jogalkotás képez – legalábbis elvileg – olyan tartalmi értéket, amelynek a jogállam fogalmának értelmezése során jelentősége lehet. Nézetem szerint tehát az Alkotmány alapján meglehetősen nehéz megítélni, hogy az állam nekilendült törvényhozása, jogalkotása eredményeképpen keletkező jogszabályok valóban a *jogállamot* vagy egyszerűen csak az *államot* építik-e? Egyáltalán nem biztos ugyanis, hogy a joguralom állapota megfelel a jogállam elvének. A joguralom követelményei megférnek a hatalomgyakorlás etatista módszereivel is, a jogállam követelményei azonban nem. A tökéletes legalitás iránti vágy a jogállam

eszméjének kiüresedéséhez vezet.¹⁶ Semmiképpen sem kedvez a probléma értelmezésének, ha a joguralom és a jogállam elvei közötti feszültségek enyhítésének útját a jogállam követelményeinek lazításában¹⁷ vagy – éppen ellekezőleg – a jogállam igazságossági és méltányossági értékekkel való azonosításában keressük.¹⁸

3. Az Alkotmánybíróság állásfoglalásai a jogállamról és annak fogalmi összetevőiről

Az 1989. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás rendelkezett – egyebek mellett – arról, hogy az alkotmányvédelem új szerveként Alkotmánybíróság jöjjön létre. Az Alkotmánybíróság funkcióját illetően ez az alkotmánymódosítás még meglehetősen bizonytalan volt. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel megvalósuló alkotmánymódosítás, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény azonban már nem hagyott kétséget az Alkotmánybíróság kiterjedt alkotmányvédelem útján megvalósuló kiemelkedő szerepét illetően. Az alkotmánymódosító törvény általános indoklása – a nemzetközi megoldásokra való sommás hivatkozással – a *jogállamra jellemző* intézményként minősíti az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény általános indoklása is a jogállamiság megteremtését illetően fogalmaz meg feladatokat a testület számára. Emiatt – és más okokból is – nem véletlen, hogy a működését megkezdő Alkotmánybíróság önértelmezésének egyik kulcsszava éppen a *jogállamiság* lett.¹⁹ E felfogás szerint a ténylegesen új Alkotmányt tartalmazó 1989. évi XXXI. törvénnyel megkezdett „alkotmányos forradalmat” jogállami eszközökkel kell megvívni. Több szempontból is szükségszerűnek tekinthető, hogy a saját alkotmányos helyének és szerepének kialakításában – létrejöttének történelmi körülményei folytán – páratlanul nagy szabadságot élvező Alkotmánybíróság döntési gyakorlatában a jogállam elve kiemelkedően fontos helyet kapott. A jogállam fogalmának értelmezésére alapított alkotmánybírósági határozatok részben – az Alkotmánybíróság önértelmezéséből következő – alkotmányosan ellenőrzött rendszerváltást valósították meg,²⁰ részben

16. E megfontolás miatt nem állítható minden további nélkül, hogy minden alapjogi és államszervezeti törvény elfogadása egyben a jogállamiság kiterjesztése is. Vö.: *Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede.* Budapest, 1995. 20. skk.

17. Vö.: *Raz:* (14. jegyzet) i.m. 228. sk.

18. Vö.: *J. Finnis: Natural Law and Natural Rights.* Oxford, 1980. 270. skk.

19. Vö.: *Sályom László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése.* Jogtudományi Közlöny 47 (1992) 272.

20. Vö.: *Sályom László: Ellenőrzött rendszerváltás.* Világosság XXXI (1991) 365. skk.

tematizálták és dogmatikailag kifejtették egy teljesebb alkotmányos és jogállam normatív és értékelveit.²¹ Az Alkotmánybíróság első tíz éves működése a jogállam kiépítésére tett nagyszabású és lényeges vonatkozásaiban sikeres kísérlet. Azt azonban már nem lehet egyértelműen állítani, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán „hitelesített” jogállam valóban a jogállam alkotmányos fogalmában rejlő követelmények realizálódása.

Az Alkotmánybíróság korán megfogalmazott álláspontja szerint²² az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapérték, melynek tartalmát az alaptörvény további rendelkezései részletezik. Mindemellett a részletező szabályok *nem töltik ki* teljes egészében ennek az alapértéknek a tartalmát, így a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket az Alkotmánybíróság nem elvont értelmezés alapján, hanem egy-egy konkrét ügygel kapcsolatban, fokozatosan fejtette ki. Ezeknek az elveknek, illetve közvetlenül magának a jogállamiság alapértékének a sérelme *önmagában* is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét, mert az Alkotmánybíróság felfogása szerint a jogállamiság nem formális – másodlagos, kiegészítő – deklaráció, hanem tételes szabálya az Alkotmánynak.

Az Alkotmánybíróság már a jogállam elvét érintő első határozataiban kifejezésre juttatta, hogy a jogállamiság – egyik – központi elemének tartja a *jogbiztonság* megvalósulását.²³ A jogbiztonság a jogállam nélkülözhetetlen eleme, s ez az állam – elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek. A jogbiztonság különös értékét az adja, hogy a jog viszonylagos *stabilitásának* biztosításával²⁴ alátámasztja a kiszámíthatóságot, az előreláthatóságot, az egyértelműség megvalósulását. A kiszámíthatóságnak, a stabilitásnak a jogintézmények működésében is meg kell nyilvánulnia. A jogbiztonság megvalósulásához ezért szükséges a szabályozott *eljárás* és az eljárási garanciák léte és érvényesülése is. Mindemellett a jogbiztonság elve tág *mérlegelési* lehetőséget hagy a jogalkotó számára,

21. Vö.: *Súlyom*: (19. jegyzet) i.m. 272.

22. Ld. erről a törvényességi óvás alkotmányellenessége tárgyában hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozat indokolásának V. 2. pontját.

23. Ld. ehhez az egyes társadalombiztosítás keretében szerzett jogok megvonásának alkotmányellenességét megállapító 11/1991. (III. 29.) AB határozat indokolásának II. pontját.

24. Ld. ehhez a Ptk. egyes rendelkezéseire irányuló alkotmányellenességi kérelem elutasítása tárgyában hozott 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolásának V. 1.1. pontját.

mivel az adott esetben a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek ütközhetnek a jogbiztonság követelményével. Ilyen elv lehet például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő *méltányosság*. Az igazságosság azonban mindenkor csak a jogbiztonságot szolgáló intézmények és garanciák *keretei között* érvényesülhet.²⁵ Nem ellentétes a jogbiztonság követelményével, ha az igazságosság megvalósulását segítő méltányosság érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza.²⁶

Az igazságosság érvényesülésének jogbiztonsági követelményekkel összhangban álló kerete a *jogorvoslathoz való jog*. Korlátja pedig a *jogerő*, amely a jogszabályokon alapuló döntések megváltoztathatatlansága révén fontos jogbiztonsági érdekeket szolgál. A jogerős döntéssel szemben tartalmi helytelenségre, igazságossági szempontokra – szigorúan körülhatárolt kivételektől eltekintve – többé hivatkozni nem lehet. A kiszámíthatatlanság miatt sérti a jogállami jogbiztonság követelményét, ha jogerősen lezárult ügyekben szabad mérlegelés alapján, objektív korlátok nélkül ismétlődő döntések hozhatók. A jogviszonyok stabilizálását szolgáló, kiszámíthatóságot jelentő jogerő szabad mérlegelés alapján való feloldása a *jogegyenlőség* – az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésében megfogalmazott – elvének sérelmét is jelenti. Nem sérti viszont a jogbiztonság követelményét, ha a jogerősen lezárt ügy felülvizsgálatát a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos alapelv *elkerülhetetlenné* teszi, és a jogerő áttörése céljához képest *nem idéz elő aránytalan* sérelmet. Megfelel például a más alkotmányos elvből következő elkerülhetetlenség és a célhoz kötött arányosság követelményének a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárást utóbb alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folytatták le.²⁷ Ilyen esetekben a már lezárt jogviszonyok jogállami követelményeknek megfelelő büntetőjogi értékelése olyan alkotmányos indok, amely alaposan konkurál a jogbiztonság és a jogerő tisztelete elvével.²⁸

25. A jogbiztonság elvének részletes kifejtésére ld. a már hivatkozott (22. jegyzet) 9/1992. (I. 30.) AB határozat V. 3–4. pontját.

26. Ld. ehhez az egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések alkotmányellenességi indítványának elutasítása tárgyában hozott 1459/B/1992. AB határozat (ABH 1994) indokolásának II. 1.1. pontját.

27. Ld. erről az Alkotmánybíróságról szóló törvény 43. §-ának alkotmányellenességére vonatkozó indítvány elutasítása tárgyában hozott 10/1992. (II. 25.) AB határozat indokolásának II. 4. pontját.

28. Ld. ehhez a már hivatkozott (26. jegyzet) 1459/B/1992. AB határozat indokolásának II. 1.2. pontját.

A jogbiztonság elvéből folyó követelmény, hogy jogállamban a *megszerzett jogok védelmét* és a *tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának korlátait* garantálni kell. E garanciák az állam bizalomvédelmi kötelességének teljesítésével járnak együtt²⁹. A jogbiztonsági garancia alapján a *lezárt jogviszonyokat* sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan, jogállami módon megváltoztatni. A lezárt jogviszonyok kímélésének követelménye akkor is érvényes, ha a jogviszony alapját képező jogszabály megsemmisítésére alkotmányellenesség megállapítása miatt kerül sor. A jogbiztonság céljait szolgálja ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság jogszabályt alkotmányellenesség címén főszabályként határozatának kihirdetése napjával (*ex nunc*) vagy egy későbbi időponttól (*pro futuro*) semmisít meg. A jogbiztonság elvén nyugvóan a lezárt jogviszonyok védelme szempontjából közömbös, hogy az alkotmányellenesség miatt megsemmisített jogszabály mikor és miért lett alkotmányellenes. A jogalkotót minden jogviszonnyal kapcsolatban köti a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Az Alkotmánybíróság előtt álló jogbiztonsági korlátozás pedig úgy alakul, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezése alapján jogszabály tartalmi alkotmányellenességét a kérdéses alkotmányi rendelkezés hatálybalépése előtti időre (*ex tunc*) nem állapíthatja meg. Ennek folytán az Alkotmány valamely előírásának hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyok akkor is érintetlenül maradnak, ha a rájuk vonatkozó jogszabályt utóbb alkotmányellenesség címén az Alkotmánybíróság megsemmisíti. A régi jogszabályok az új Alkotmány – illetve az új alkotmányi előírás – hatálybalépésével válhatnak alkotmányellenessé. Ellenkező esetben minden jogszabályi változás korábban létrejött jogviszonyok tömeges átrendezésével járna együtt³⁰, ez pedig a jogállami jogbiztonság értékét – a jogi szabályozás kiszámíthatatlanná tételével és a jogi szabályozás erejébe vetett közbizalom megingatásával – alapjaiban rombolná le.

A jogbiztonság elve – másfelől – azt is megköveteli, hogy azok a jogviszonyok, amelyek megfelelő jogszabályok alapján elvileg lezárhatóak lennének, ne maradjanak lezáratlanul. A jogviszonyok lezárásának jogbiztonságot szolgáló egyik intézménye éppen az *elévülés*. Jogviszonyonként változhat annak megítélése, hogy milyen hosszú

29. Ld. ehhez a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosítások alkotmányellenessége tárgyában hozott 43/1995. (VI. 30.) AB határozat indokolásának II. pontját.

30. Ld. ehhez a jogbiztonság értelmezése szempontjából alapvető jelentőségű ún. elévülési törvény alkotmányellenességének megállapítása tárgyában hozott 11/1992. (III. 5.) AB határozat indokolásának III. 4.pontját.

elévülési idő meghatározásával célszerű az adott jogviszony sorsát a jogbiztonság követelményeire figyelemmel „véglegesen” elrendezni. Nem ellentétes ezért a jogállami jogbiztonság elvével, ha az azonos jogág jogszabályai szerint, de különböző jogviszonyokból keletkezett igények más-más időtartam letelte után évülnek el.³¹

Az elévülés a kialakult jogviszonyok stabilizálására szolgáló „mesterséges” jogintézmény. Az elévülés lényege, hogy az elévült igények – akár a büntetőjog, akár más jogág területére tartoznak – bizonyos idő elteltével formai jogi akadályok miatt nem érvényesíthetők. Az elévülés folytán kialakult jogviszonyok stabilitásához az érintetteknek alapvető érdeke: alanyi joga kapcsolódik. Az elévülésnek különös jelentősége van a büntetőjog területén. A jogbiztonság elvét érvényesítő „alkotmányos büntetőjog” követelménye, hogy az elévülésre az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni – kivéve, ha az elkövetőre nézve az elévülés időszakában kedvezőbb szabályok léptek hatályba. Ennek megfelelően alkotmányellenes a már elévült bűncselekmények újból büntethetővé tétele, a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása, a még nem elévült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása, az elévülési idő nyugvási vagy félbeszakítási okainak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása.³² Az elévülési idő megváltoztatásával kapcsolatban megfogalmazott *visszaható hatály tilalma* az alkotmányos büntetőjogban egyébként is érvényes elv. A büntető jogszabályok visszaható hatályának tilalma a *nullum crimen, nulla poena sine lege* klasszikus elvének megerősítését jelenti. Ennek értelmében az egyén csak olyan cselekményért tartozik büntetőjogi felelősséggel, amelyet a törvény elkövetéskor már bűncselekménynek nyilvánított, és olyan büntetéssel súlytható, amelyet a törvény az elkövetéskor kilátásba helyezett. Ettől eltérés csak az enyhébb elbírálás irányában lehetséges.³³

A jogviszonyok lezárásához és stabilizálásához fűződő alkotmányos érdek azt is megköveteli, hogy az állam szervei akkor is *megfelelő határidőn belül gyakorolják* hatásköreiket, ha jogszabály erre sem kifejezett köteletséget, sem időpontot vagy időtartamot nem állapít meg. Az Alkotmánybíróság a jogállam elvéből folyó következménynek tartotta,

31. Ld. ehhez a különös elévülési idők alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasító 54/1992. (X. 29.) AB határozat indokolásának II. pontját.

32. Vö.: a már hivatkozott (30. jegyzet) 11/1992. (III. 5.) AB határozat rendelkező részének 1-4. pontjaival.

33. Ld. ehhez az 1945-ben meghatározott egyes háborús bűncselekmények büntethetőségének alkotmányellenességét megállapító 2/1994. (I. 14.) AB határozat indokolásának II. B. 1.1. és III. 1. pontját.

34. Ld. ehhez a köztársasági elnök kinevezési jogkörébe tartozó döntések meghozatalának ideje tárgyában adott alkotmányértelmezést tartalmazó 8/1991. (I. 30.) AB határozat indokolásának 4. pontját.

hogy az Alkotmányban megnevezett szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.³⁴

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság követelménye, hogy a jogalkotó gondoskodjon – a szükséges hatáskörök megteremtése révén – az általa létrehozott intézmény működésének és eljárásának *hatékonyaságáról*.³⁵ A hatásköri és eljárási szabályok elsősorban a döntések meghozhatóságát támogatják. A jogszabályok alapján hozott döntések jogbiztonságot szolgáló hatása azonban csak akkor bontakozik ki, ha azokat *végrehajtják*. A hatékony végrehajtás a jogszabályokba és a jogszabályokat alkalmazó hatóságokba vetett bizalom forrása, s ezért a jogállam követelménye is.³⁶

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállami jogbiztonság követelményeinek a *jogalkotási rend és eljárás* vonatkozásában is érvényesülniük kell. Ebben a vonatkozásban a jogállami jogbiztonság elvéből az következik, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályainak is feltétlenül érvényesülniük kell.³⁷ Csak azoktól a jogszabályoktól várható, hogy az érintettek magatartását „irányítják”, amelyeket a törvényben meghatározott módon *kibírdettek*, azaz elvileg bárki számára hozzáférhetővé váltak, s amelyek *alkalmasak* arra, hogy a címzettek magatartásukat hozzájuk igazíthassák.³⁸ E két feltétel bármelyikének teljesületlensége ellenkezik a jogbiztonság elvével. A jogbiztonság követelménye tehát, hogy a jogszabályok megismerésének és az előírások követésére való felkészülésnek a lehetősége mindenki számára biztosított legyen. Ennek megfelelően a jogszabály *hatálybalépésnek időpontját* úgy kell meghatározni, hogy az érintettek számára elegendő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, az alkalmazásra való felkészülésre és az előírásokhoz való alkalmazkodás módjának megválasztására. Az említett jogbiztonsági követelmények megtartása különösen fontos olyan jogszabályok esetében, amelyek valamely életviszonyt első ízben szabályoznak, új kötelezettséget állapítanak meg vagy meglevő kötelezettség mértékét növelik, illetve fennálló jogokat korlátoznak. A megfontolások alapján adott esetben az a megoldás áll összhangban a jogbiztonság elvével, amely egy jogszabály

35. Vö.: az ún. átvilágítási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét megállapító 60/1994. (XII. 24.) AB határozat indokolásának IV. 2. dc) pontjával.

36. Vö.: a bírósági végrehajtásról szóló jogszabály rendelkezésének alkotmányellenességét megállapító 16/1991. (III. 30.) AB határozat indokolásának II. pontját.

37. Ld. erről a már hivatkozott (30. jegyzet) 11/1992. (III. 5.) AB határozat indokolásának IV. pontját.

38. Ld. ehhez az 1991. évi állami költségvetésről és az államháztartás viteléről szóló törvény egyes rendelkezéseinek visszamenőleges hatálya miatt alkotmányellenességét megállapító 25/1992. (IV. 30.) AB határozat indokolását.

alkalmazására akár több hónapos vagy több éves felkészülési időt enged.³⁹ A hatálybalépés időpontjának megválasztására vonatkozó jogbiztonsági követelmény mindemellett megengedi az ellenkező érdekek mérlegelését is. Fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdekből a jogszabály azonnali hatállyal is hatálybaléptethető.

A hatálybalépés időpontjának meghatározása jogbiztonsági aggályokat vethet fel azokban az esetekben, amikor a jogszabály hatálya kifejezetten nem visszamenőleges (*ex tunc*) ugyan, de rendelkezéseit a *hatálybalépéskor folyamatban levő* ügyekben, illetve fennálló jogviszonyokban is alkalmazni kell. Egyéb – „kiegyenlítő” – biztosítékok hiányában különösen a *határozott időre* létesült tartós jogviszonyok esetében ellenkezik a jogbiztonság elvével, ha a hatálybalépő jogszabály a korábban keletkezett és a hatálybalépéskor fennálló jogviszonyok tartalmát is érinti. Ez ugyanis a jogbiztonságot veszélyeztető előre nem látható bizonytalansági tényező.⁴⁰

Az Alkotmánybíróság jogállami jogbiztonság követelményeit tárgyaló említett megállapításai végül is – többé-kevésbé közvetett módon – azt a célt szolgálják, hogy a jogszabályok egyértelműek, kiszámíthatóak, előreláthatóak és hatásukban felmérhetőek legyenek a címzettek számára. Nyilvánvaló, hogy ezek a követelmények nem teljesülhetnek a visszamenőleges hatályú jogalkotás esetében, mert az érintett magatartásának tanúsításakor nem számolhat egy későbbi jogszabály rendelkezéseivel. A jogállami jogbiztonság említett kiszámíthatósági, egyértelműségi követelményei azonban a *jogszabályra magára közvetlenül* is vonatkoztathatóak. A jogbiztonság elve tehát a *jogalkotás minősége* elé is követelményeket állít, hiszen a nem egyértelmű, értelmezhetetlen, önellentmondásos, kiszámíthatatlan hatású előírások önmagukban is jogbizonytalanságot okoznak.

A jogbizonytalanság elvi lehetősége minden jogrendszerben elsősorban abból ered, hogy a különböző jogszabályok *ellentmondásokat* tartalmaznak, s nem ritkán egy adott jogszabály rendelkezései is ütközhetnek egymással. A különböző előírások sem „külső”, sem „belső” kollíziója nem eredményez azonban önmagában olyan jogbizonytalanságot, amely a jogállami jogbiztonság elvét sértené. A jogszabályi ellentmondások feloldá-

39. Ld. ehhez az új jogszabályi rendelkezés azonnali hatálybaléptetése miatt alkotmányellenességet megállapító 28/1992. (IV. 30.) AB határozat indokolásának II. pontját

40. Ld. ehhez az önkormányzatok éves költségvetési rendjét menet közben megváltoztató jogszabály alkotmányellenessége tárgyában hozott 57/1994. (XI. 17.) AB határozat indokolásának II. 3. d. pontját.

sának „normális” útja a jogalkalmazói jogértelmezés, rendkívüli esetben pedig a konfliktust jogalkotás útján kell feloldani. A jogbiztonság alkotmányossági kérdése csak akkor merül fel, ha az ellentmondó jogszabályok valamelyike vagy együttese az Alkotmány meghatározott normáját is sérti.⁴¹ A jogértelmezési kérdésekkel összefüggő jogbizonytalanság alkotmányossági értékelése már csak azért sem lehetséges, mert az Alkotmánybíróságnak a *jogszabályok* alkotmányossági vizsgálatára van hatásköre. Ha azonban egy jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal, egyféle értelemmel realizálódik, akkor az alkotmányossági vizsgálat tárgya is csak ez a normatartalom lehet. Ennek az „élő jogi”⁴² felfogásnak az alapján a normaszöveg abban az értelemben vizsgálendő, amilyen értelmet annak az egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonított. Erre figyelemmel a jogalkalmazói jogértelmezésre mégis alkalmazható – szükség esetén – az jogbiztonság jogállami követelményrendszere.

A jogszabályok előírásai nem csak akkor sértik a jogbiztonság követelményét, ha ellentmondások, hanem akkor is, ha rendelkezéseik tartalma *nem világos, nem egyértelmű*. A jogállami jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege érthető, világos és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon.⁴³ Mindaddig azonban, amíg egy jogi előírás – az értelmezés elvi lehetősége mellett – alkalmazható, addig az egyértelműség hiányában sem állapítható meg a jogbiztonságot sértő alkotmányellenesség. Azt a kérdést, hogy egy jogszabály rendelkezései elvontságuk, általánosságuk miatt a jogalkalmazás menetében a jogbiztonság követelményei szerint még értelmezhetőek-e, mindig az adott életviszonyok tipikus vonásai alapján kell megítélni. Mindemellett a jogállam elve és az annak fő tartalmát képező jogbiztonság *nem kiegészítő*, másodlagos szabály, hanem önálló jogi norma. A jogszabály normatartalmának határozatlansága ezért egy ponton túl már a jogállam követelményeit sérti. Ilyen „átfordulási pontnak” tekintendő, ha a jogszabály valamely jog vagy kötelesség vonatkozásában csupán *deklarációt* tartalmaz, de az azok élvezetéhez, illetve teljesítéséhez szükséges hatásköri és eljárási szabályokról már nem rendelkezik. Csorbítja a jogbiztonságot, ha a

41. Ld. ehhez a két egymásnak ellentmondó törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasító 35/1991. (VI. 20.) AB határozat indokolásának második részét.

42. Ld. ehhez a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultságának alkotmányellenességét megállapító 57/1991. (XI. 8.) AB határozat indokolásának IV. 1. pontját.

43. Ld. ehhez a szakszervezeti vagyon védelméről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenessége tárgyában hozott 26/1991. (IV. 30.) AB határozat indokolásának IV. 1. pontját.

jogi rendelkezés általánossága szubjektív jogalkalmazói döntésre, eltérő jogalkalmazói gyakorlat kialakulására vagy a jogegység hiányára ad okot.⁴⁴ Sértik továbbá a jogbiztonság követelményét azok az utaló szabályok is, amelyek a felhívott jogszabály *kontextusában nem értelmezhetőek*.⁴⁵ Megjegyzendő, hogy a normaszöveg határozatlansága fokozott veszélyt jelent a jogállami jogbiztonságra, ha a fogyatékos előírás *más alkotmányos előírásokat* – különösen alapjogokat – is érint. Ha ugyanis valamely alkotmányos szabály alapján a jogalkotónak különleges alkotmányos kötelezettségei is vannak – főleg az alapjogok védelmét illetően –, akkor a jogbiztonsági követelmények teljesülésének megítélését is *szigorítani* kell.⁴⁶

A jogszabályok megalkotásának rendjét – mintegy az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének végrehajtásaként – törvény szabályozza. Az 1987. évi XI. törvény preambuluma utal arra a célra, hogy a jogalkotási eljárás szabályozása nyomán növekedjen a *jogrendszer egysége és áttekinthetősége*. E cél kétségtől összefügg a jogbiztonság követelményével. De a törvény tételes rendelkezései – így például a jogszabályok hatályáról szóló 11-13. §, a kihirdetésről rendelkező 14. §, a felhatalmazás kereteit kijelölő 15. § vagy a jogalkotási eljárás fő szabályait megállapító 37-43. § és a hatályosulás vizsgálatának követelményét tartalmazó 44-45. § – is közvetlen kapcsolatban állnak a jogállam és a jogbiztonság követelményrendszerével. Az Alkotmánybíróság bizonyos vonatkozásokban a jogalkotási törvény rendelkezéseinek a jogbiztonsággal összefüggő *garanciális* jelentőséget tulajdonít. A jogalkotási törvényben meghatározott jogszabályi és egyéb jogi irányítási eszközökön túl más formában normatív tartalmú rendelkezés nem hozható. Az informális jog létrejötté ugyanis sérti a jogbiztonság követelményét.⁴⁷ Egyebekben viszont az Alkotmánybíróság azt az állandó gyakorlatot alakította ki, hogy a jogalkotási törvény megsértése – akár mulasztás, akár eljárási hiba formájában – *önmagában* nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt.⁴⁸ Különösen érvényes ez a megállapítás a jogalkotás rendjébe törvényileg beillesztett véleményezési eljárás megsértésével

44. Ld. erről a Polgári Törvénykönyv meghatározott rendelkezésére vonatkozó indítvány elutasítása tárgyában hozott 1160/B/1992. AB határozat (ABH 1993) Indokolásának II. pontját.

45. Ld. ehhez a tűz elleni védekezés pénzügyi forrásainak nem kielégítő meghatározását tartalmazó rendelkezések alkotmányellenességét megállapító 44/1997. (IX. 19.) AB határozat indokolásának III. 1. és 2. pontját.

46. Ld. ehhez a szolgálati titok fogalmának meghatározatlansága miatt egyes rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánító 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolásának IV. 6. pontját.

47. Ld. ehhez az informális jogforrások alkotmányellenességét megállapító 60/1992. (XI. 17.) AB határozat indokolásának II. 2. pontját.

48. Ld. ehhez a lakáscélú kölcsönök kamatainak felemelését elrendelő jogszabályok alkotmányellenességi indítványait elutasító 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolásának V. 1. 3. pontját.

alkotott jogszabályokra. De önmagában az sem alkotmányellenességi ok a jogbiztonság sérelme miatt, ha a jogalkotási törvény 12. § (4) bekezdésétől eltérően a jogszabály és végrehajtási jogszabálya nem egy időben lép hatályba. A jogalkotási törvény előírásainak megsértése akkor vezet alkotmányellenességre, ha ezzel a sérelemmel együtt az Alkotmány más tételes rendelkezése is sérelmet szenved.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a jogállam fogalma nem csupán a jogbiztonság követelményeinek megfelelő jogalkotással és jogalkalmazással áll belső kapcsolatban, hanem tágabb összefüggései is vannak. A jogállam elve az alkotmányos berendezkedésnek általánosabb értelemben is *formát és mértéket*⁵⁰ ad. Ebben az értelemben nélkülözhetetlen és intézményes része a jogállamnak a *demokratikus közvélemény*, amelynek kialakulási lehetőségét és fenntartását az államnak alkotmányos kötelessége biztosítani.⁵¹ A jogbiztonság a jogszabályok formájában gyakorolt hatalom transzparenciája révén kapcsolódik a jogállam elvéhez, a demokratikus közvélemény ugyanezt az áttekinthetőséget a hatalomgyakorlás társadalmi alapja vonatkozásában valósítja meg. Véltetően a jogállam forma- és mértékadó funkcióját szem előtt tartva utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy a *batalmi ágak elválasztásának elve* szintén alkotóeleme a jogállamiságnak.⁵²

4. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezésének értékelése

Az Alkotmánybíróságnak a jogállam fogalmát értelmező állásfoglalásai alapján úgy tűnik, hogy a testület a jogállam fogalmának *formális* értelmére alapozva hozta döntéseit. Néhány indoklásban felbukkannak ugyan a materiális jogállam-felfogás bizonyos elemei,⁵³ állandó gyakorlatnak mégis az az értelmezés tekinthető, amely

49. Ld. ehhez a jogalkotás folyamatában a társadalmi szervezetekkel való együttműködés elmulasztása miatti alkotmányellenességi indítvány elutasító 7/1993. (II. 15.) AB határozat indokolásának II. pontját.

50. A jogállam mint általános forma és mérték kategóriájának kifejtésére ld.: *K.Hesse: Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes* (1962). In: *Uß: Ausgewählte Schriften*. Heidelberg, 1984. 102. sk. Az általam használt „forma és mérték” kifejezés szintén *Hesse*-től származik.

51. Ld. ehhez a már hivatkozott (35. jegyzet) 60/1994. (XII. 24.) AB határozat indokolásának IV. 2. ba) pontját. Megjegyzendő, hogy hasonló tartalmú érvelést fejtett ki az Alkotmánybíróság az ún. átvilágítási törvényre vonatkozó 30/1992. (V. 26.) AB határozata indokolásának III. 2. 2.pontjában, de itt nem az Alkotmány jogállam elvét tartalmazó 2. § (1) bekezdése alapján, hanem az Alkotmány 61. §-ában megfogalmazott véleménynyilvánítási szabadsággal és sajtószabadsággal összefüggésben.

52. Ld. ehhez a bíróságokról szóló törvény egyes rendelkezéseire vonatkozó alkotmányellenességi indítvány tárgyában hozott 38/1993. (VI. 11.) AB határozat indokolásának III. 2. pontját.

53. Ld. pl. a már hivatkozott (35. jegyzet) 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot és a (52. jegyzet) 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot.

a jogállamot az önmagában vett jogbiztonságot megvalósító joguralomként fogja fel. Az a formális felfogás, amelyet az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezésében felfedezek, természetesen nem a jogszabályok tartalma iránti közömbösség. Hiába valósítja meg valamely jogszabály – vagy akár a jog egésze – a formai értelemben vett jogbiztonság követelményét, ha alkotmányos alapjogokat sért, alkotmányellenesnek kell minősíteni és meg kell semmisíteni. Az alapjogok oldaláról a jogállamnak – és a részét képező jogbiztonságnak – nagyon is van tartalma. Ez a tartalom azonban *nem a jogállam fogalmában* rejlik, hanem – legalábbis a magyar Alkotmány szerkezetét tekintve – az alapjogokban. A hatalommegosztás elvéről ugyanígy kimutatható, hogy ez az elv tartalmi elem ugyan, de nem a jogállam sajátja, hanem az Alkotmány strukturális összefüggéseiből következő és a jogállam fogalmára kívülről rávetített tartalom.

A jogállam formális értelmezésének⁵⁴ keretei közé időnként bevont materiális jogállami elemek – érzésem szerint – az Alkotmánybíróság egyfajta bizonytalanságát tükrözik. A Magyar Köztársaság államának alkotmányos alapértékei vonatkozásában az Alkotmány preambuluma és identifikációs normái valóban nem szolgálnak kellően részletes eligazítással, különösképpen a jogállamiság elvének értelmezését illetően nem. Azt a jogállam formális értelmezését illető látszólagos biztonságot, amelyet az Alkotmánybíróság a jogállam szociális vonatkozásainak kiiktatásával szerzett, azonnal megingatja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövege. Ez ugyanis nem „puszta” jogállamról, hanem *demokratikus jogállamról* beszél. Ennek az alkotmányi deklarációnak az alapján kizárólagos érvénnyel nem állítható, hogy a Magyar Köztársaság jogállama formális jogállam lenne, hiszen a jogállam demokratikus minősége *további tartalmi elemekre* utal. A materiális jogállam Alkotmányból való levezethetőségének tényén az sem változtat, hogy a demokratikus követelmények értelmezése a jogállam vonatkozásában meglehetősen dogmatikai nehézségekbe ütközik. Ezzel együtt is legfeljebb annyi állapítható meg, hogy az Alkotmányból a demokratikus jogállam materiális jelentése nehezen határozható meg, azt azonban már nem lehet állítani, hogy materiális jelentés levezetése kizárt lenne.

Jellemző, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt „demokratikus jogállam” kifejezést a *maga teljességében* nem értelmezte, noha feltehetően az Alkotmány nem egymástól elválasztva deklarálta az állam demokratikus és

54. Vö.: a társadalombiztosítási jogszabályok egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességi indítványát elutasító 772/B/1990/5. AB határozat (ABH 1991) indokolásának 5. pontjával.

jogállami minőségét. Egy ilyen tartalmi irányban terjeszkedő értelmezésnek az alkotmányossági veszélyei óriásiak, ha annak keretei az Alkotmány alapján viszonylagos egyértelműséggel nem állapíthatók meg. A széles materiális tartalommal értelmezett jogállam-elv ugyanis bármilyen tételes alkotmányos szabály kiiktatására alkalmas, *ad absurdum* addig, amíg az egész Alkotmány helyét és szerepét a jogállam elve veszi át. Vélhetően valahol itt kell keresni annak magyarázatát, hogy az Alkotmánybíróság azt az értelmezési keretet választotta, amelyben a jogállam fogalmának úgy van *önálló jelentése*, hogy más alkotmányos elveket és szabályokat *nem tesz* feleslegessé. Ennek a kettős követelménynek a formális értelmezés felel meg a leginkább. Ebben az értelemben helyeslem, hogy az Alkotmánybíróság ítélezésében nem honosított meg egyfajta „jogállami aktivizmust”.

Mindemellett úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság igyekezete ebben a kétfrontos küzdelemben inkább a jogállam elvében rejlő expanziós erő gyengítésére irányult. Ez bizonyos vonatkozásokban azzal a következménnyel járt, hogy a formai jogállamiság azon elemei is elhalványultak vagy eltűntek, amelyek pedig önmagukban – tehát formailag – is a jogállam követelményeinek természetes részét alkotják. A jogállam Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelményei végül is a *történetileg helyesnek bizonyult jog* egyes sajátosságai. Ilyenek mindenek előtt a klasszikus *jogbiztonság* szempontjai, amelyek között első helyen áll a visszamenőleges hatály tilalma vagy a szerzett jogok védelme. Ezek a jogállam, a jogbiztonság leszállíthatatlan mércéi.

De a jogállami jogbiztonság formális elvéből az is következik, hogy a jogszabályok a jog által *előírt módon és rendben* jöjjenek létre. A jog azért tarthat igényt a jog különleges minőségére, mert önmaga szabályozza saját keletkezését. A jog fogalmának együttgondolt tulajdonsága, hogy szabályszerűen keletkezett. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság ezt a formális jogállam-felfogástól elválaszthatatlan követelményt nem emelte a jogállami jogbiztonság önállóan értékelendő elemévé. A jogalkotási szabályok megsértésével létrejött jogszabály *önmagában* ellenkezik a jogállam elvével, mert a jogbiztonság követelményeit már a jog keletkezésekor sem teljesíti. A formai okból hibás jogalkotást éppúgy nem teheti érvényessé tartalmi helyessége vagy alkotmányossága, mint ahogy a formai okokból érvénytelen szerződés sem lehet érvényes amiatt, mert egyébként lényegét tekintve akár alkalmas is lehetne szándékolt céljának elérésére. Ezen túl a jogalkotási szabályok megsértése *közvetlenül* is ellenkezik a jogbiztonság érdekeivel. A jogszabályhoz annak rendelkezése folytán szükségképpen kapcsolódó végrehajtási jogszabályok megalkotásának vagy hatálybalépésének elmaradása fogalmi-

lag is jogbizonytalanságot idéz elő, hiszen éppen azért van szükség a végrehajtási jogszabályra, mert az alkalmazhatóság érdekében annak valamit még rendeznie kell. Erre tekintettel rendelkezett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (4) bekezdése úgy, hogy a jogszabálynak és végrehajtási jogszabályának egy időben kell hatálybalépnie. Mindezekre figyelemmel azt, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotás szabályainak megtartását nem tekinti a jogállam önálló elemének, a formális jogállam-felfogás szempontjából is indokolatlannak ítélem. A jogalkotási eljárást illető redukció annál inkább érthetetlen, mert a jogalkotási törvény más tételes rendelkezéseinek az Alkotmánybíróság tulajdonított önálló értéket a jogállamiság megvalósulása szempontjából. A törvény 12. § (1) bekezdésében meghatározott hatálybelépési szabály vagy a 12. § (2) bekezdésében foglalt visszaható hatály tilalom nem áll szorosabb kapcsolatban a formális jogállami jogbiztonság követelményével, mint a külön jogszabályokban „szétosztottan” kifejezett normatartalom egyidejű hatályba léptetésének szabálya. Az említett követelmények közül azonban az Alkotmánybíróság nem mindegyiket hozta összefüggésbe az általa képviselt formális jogállam-fogalommal. Az a véleményem, hogy a jövőben jogalkotási szabályok betartásának – egységes logika szerint – az Alkotmánybíróság által alkalmazott jogállami teszt részévé kell válni.

A jogállam formális felfogásából lényeges következmények adódnak az értelmezés módszerét és terjedelmét illetően. A formális felfogás alapján mindazoknak az alkotmányos elveknek, amelyek az Alkotmány szerkezetében önálló szerepet játszanak vagy egyébként tartalminak minősülnek, nem egyszerűen nincs helyük a jogállam fogalmában, hanem egyenesen *korlátozzák* azt. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány normatív hatékonyságának sérelmét látta abban, hogy bizonyos jogi előírások egységes jogalkalmazói értelmezése nem felel meg annak az elvárásnak, amelyet az Alkotmánybíróság levezethetőnek tartott az Alkotmányból. Ilyenkor az egységesen ténylegesen alkalmazott „élő jog” nem azonos a formális jogszabály alkotmányosan elvileg megállapítható értelmével.⁵⁵ Az egységesen helytelen, alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabály maga nem alkotmányellenes, csak az *értelmezése* vált azzá. Formailag a jogszabály aggálytalan. Az ilyen konfliktus megoldásában a formálisan felfogott jogállam elvből levont következtetések elé korlátot állítanak az Alkotmány más alapelvei, így például esetünkben a hatalommegosztás elve, amely szerint

55. Az „élő jog” megállapításának módszeréről ld. a már hivatkozott (42. jegyzet) 57/1991. (XI. 8.) AB határozat indokolásának IV. 1. pontját.

az igazságszolgáltatási jellegű jogalkalmazás a bíróságok feladata. A formális jogállam követelményeinek érvényesítésében az Alkotmánybíróság jogai sem korlátlanok, mert jogállam-értelmezését olyan más alkotmányos elvek és szabályok határolják be, amelyek egy hatalmi ágazat függetlenségének és önálló funkcióteljesítésének biztosítására hivatottak. Erre tekintettel úgy látom, hogy az „élő jog” – szerencsére epizodikus szerepet betöltő – doktrínája – a vele kapcsolatos egyéb alkotmányossági kifogások mellett – a jogállam formális értelmezésével nem egyeztethető össze. A hűség kedvéért azt is meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság az „élő jog” elméletének nem sokkal később⁵⁶ *alkotmánykonform* jelentést adott. Eszerint, ha egy jogi norma jelentésének van legalább egy az alkotmánnyal összhangban levő jelentése, akkor a kérdéses szabályt nem kell feltétlenül alkotmányellenesnek tekinteni. Ez a későbbi értelmezés a jogállam formális felfogásával már összhangban áll.

Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezése – mint minden jogértelmezés – nem problémamentes. Az alapvető gondot abban látom, hogy a redukcóra való törekvés jegyében az Alkotmánybíróság a formális értelmezés igazolható lehetőségeit sem mérítette ki. A formális értelmezéshez vezető *önkorlátozás* azonban végül is az alkotmányosság javára vált. Ez az önkorlátozás ugyanis az egyik oka annak, hogy az Alkotmány más elvei, értékei és elvi jellegű szabályai – különösen az alapjogok – az Alkotmánybíróság értelmezésében példátlanul sokrétű és mély tartalmat kaphattak. A jogállam fogalmának értelmezése ezért az Alkotmánybíróság tiszteletre méltó teljesítménye. Enélkül alkotmányos rendszerünk biztosan nem állna azon a fejlettségi fokon, amelyre eljutott.

56. Ld. ehhez a már hivatkozott (52. jegyzet) 38/1993. (VI. 11.) AB határozat indokolásának IV. pontját.

HALMAI GÁBOR

VÁLTOZÓ MINTÁK ÉS MÉRCÉK

A SZABAD VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS JOGA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
GYAKORLATÁBAN

A véleményszabadság azon alkotmányos jogok közé tartozik, amelyekben az Alkotmánybíróság tíz éves gyakorlata nemcsak gazdagnak, de egyszersmind változónak is mondható. A bíróság előszeretettel alkalmazta mind a nagyobb nemzeti alkotmánybíróságok, mind pedig a nemzetközi, mindenekelőtt persze az európai emberi jogi fórumok által kidolgozott különböző mércéket. A továbbiakban azt igyekszem igazolni, hogy a bírák a tíz év során változó mintákat követtek, aminek következtében a joggyakorlat nem tekinthető egységesnek. Meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit – no és persze az előadó kompetenciáját is –, annak vizsgálata, mire vezethető vissza az eltérő mércék használata, de annyi bizonyos, a változások nem magyarázhatóak egyszerűen a Bíróság összetételének váltoásaival, hiszen ugyanaz az összetételű testület is hozott homlokegyenest ellentétes felfogást tükröző döntéseket.

A tág értelemben vett kifejezési szabadság négy részterületén igyekszem bemutatni a Bíróság által követett mintákat és az annak nyomán kialakított gyakorlatot: a gyűlölet-beszéd korlátozhatósága, a közszereplők bírálhatósága, a cenzúra tilalma, valamint a rádiózás és televíziózás szabadsága esetében.

1. A gyűlölet-beszéd alkotmányos korlátai

A véleményszabadságnak ezen a területén a legszembetűnőbb az úgyszólván minden korlátozást elvető amerikai és a „militáns demokrácia-koncepció” alapján erőteljesebben korlátozó (nyugat-)európai mércék különbözősége. A magyar Alkotmánybíróság először a Büntető Törvénykönyv közösség elleni izgatásról szóló passzusának alkotmányossági vizsgálata során találkozott a problémával. A Btk. 269. §-a az izgatásnak két,

egymástól jól elkülöníthető tényállását szabályozta, melyek közös eleme csak a nagy nyilvánosság előtti elkövetés volt. Míg az (1) bekezdésben foglalt súlyosabb (büntetési) alakzat tényállási eleme a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség, valamely nép, felekezet, faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai elleni gyűlöletre uszítás, addig a (2) bekezdés szerinti vétséget az követte el, aki a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, vagy más ilyen cselekményt követett el. Mint látható, a két tényállás nem pusztán a védett jogi tárgyak körében különbözött egymástól (a (2) bekezdésben a lakosság egyes csoportjai ugyanis nem szerepeltek), hanem az elkövetési magatartásban is. Míg ugyanis a gyűlöletre uszítás alkalmas lehet a társadalmi béke megzavarására azáltal, hogy magában hordja az erőszak vagy az erőszakkal való fenyegetés veszélyét, addig a Btk. indokolása által gyalázkodásnak nevezett enyhébb alakzatról ez nem mondható el.

A 30/1992. (V. 29.) AB határozatban a Bíróság alkotmányosnak ítélte a Btk. 269. § (1) bekezdésében szabályozott gyűlöletre uszítás tényállását, ugyanakkor alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a (2) bekezdésben foglalt gyalázkodást. Az ítélet indokolása abból indul ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen egyfajta „anyajoga” az ún. „kommunikációs” alapjogoknak.¹ Az alkotmánybírák felfogása szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, hiszen egyedül ez felel meg az alkotmány ideológiai semlegességének.² Az uszítási tényállás alkotmányos volta mellett látszólag az amerikai Legfelső Bíróság bírójának, Oliver Wendell Holmesnak híres „nyilvánvaló és közvetlen veszély” (clear and present danger) tesztjéhez hasonló módon érveltek a bírák.³ Kétségtelen, hogy a magyar bírák által a szabályozás alkotmányosságának feltételül szabott veszély távo-

1. A véleményszabadság e kitüntetett szerepét az alapjogok között az előadó alkotmánybírák egyike egy tudományos cikkben azzal magyarázta, hogy ez a jog az egyén társadalmi kapcsolatainak alapja. Ld. Sólyom László: Az emberi jogok az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatában. Világosság, 1993/1. 23.

2. Ezt az értelmezést egy későbbi határozatukban a bírák kiterjesztették a vallásszabadságra, kijelentve, hogy az ezt korlátozó törvényeket a véleményszabadságot korlátozóakhoz hasonlóan megszorítóan kell értelmezni. Vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

3. *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47/1919. Holmes véleményének két kulcsmondata a következő: „*The question in every case is whether the words used are used in such circumstances and are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has a right to prevent. It is a question of proximity and degree.*” Indokolásában Holmes egy hasonlattal él: az aki egy nézőkkel zsúfolásig megtöltött színházteremben ok nélkül „Tűz!”-et kiabál, és ezzel pánikot idéz elő, nem élvezi az 1. kiegészítés által garantált szólásszabadság védelmét. Holmes szerint tehát a jogi megítélés szerint két eset lehetséges: vagy olyan „kijelentéssel” van dolgunk, amely időben, tudatos és megfontolt válasszal illelhető, vagy pedig olyan, amely azonnali veszéllyel fenyeget.

labbi és esetlegesebb mint az, amire amerikai kollégáik gondoltak. Feltehetően ezért egészítette ki az Alkotmánybíróság indokolását a „rendszerváltás elkerülhetetlen társadalmi feszültségeire” történő hivatkozással, mondván, hogy az különösen megnöveli az egyes csoportok elleni nagy nyilvánosság előtti gyűlöletre uszítás veszélyét.

Ellentétben az amerikai bírósági gyakorlattal, a magyar Alkotmánybíróság nem foglalkozott a tényállás „szélességének” problémájával, vagyis azzal, hogy az azokban az esetekben is alkalmazható, ha nincs valóságos lehetősége a gyűlölet kialakulásának. Vagyis valójában nem szabták az alkotmányosság mércéjéül, hogy a gyűlöletre uszítás „nyilvánvaló és közvetlen veszélyt” idézzon elő. Ez a felfogás, a rendszerváltás történelmi körülményeire való utalással együtt nem annyira az amerikai, mint inkább a német alkotmánybírósági koncepcióra emlékeztet, amely ugyancsak történelmi okok, nevezetesen a weimari kudarc megismétlődésének elkerülése érdekében reagál a vélemény szabadság korlátozásával a demokráciát érő militáns fenyegetésekre. A német alkotmánybírák egy holokauszt-tagadó előadás kapcsán hozott 1994-es döntésükben – a magyar bírák érvelésére kísértetiesen emlékeztető módon – kifejtették, hogy a német alaptörvény a véleményeket tartalmukra és a kifejezés formájára tekintet nélkül védi, a tényállítások védelme azonban véget ér ott, ahol azok nem képesek hozzájárulni a demokratikus vélemény- és akaratképzéshez.⁴ Ez pedig a vélemény nyilvánítás alkotmányos jogának instrumentális igazolása, ami az amerikai Legfelső Bíróság joggyakorlatának olyan korai szakaszára jellemző, amikor a bírák nem tartották alkalmazhatónak a „*clear and present danger*” tesztet alacsony társadalmi értéket képviselő gyalázkodó, szitkozódó szövegek védelmére.⁵

A gyalázkodási tényállás alkotmányellenessé nyilvánításának fő indoka viszont az volt, hogy ebben az esetben valójában a vélemény értéktartalma alapján minősített a törvényhozó, s ehhez a köznyugalom sérelme csak feltételezés és statisztikai valószínűség alapján kapcsolódott. A köznyugalom ráadásul – mutatott rá az alkotmányvédő testület – maga sem független a vélemény szabadság helyzetétől. Ahol ugyanis az emberek sokféle véleménnyel találkozhatnak, ott a közvélemény toleráns lesz, míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang

4. Ennek alapján a közlő által tudottan vagy bizonyíthatón hamis tényállítások nem élvezik az alaptörvény védelmét. Ilyen bizonyítottan hamis tényállításnak tekinti a német alkotmánybíróság az úgynevezett „Auschwitz-hazugságot”. Beschluss des Ersten Senats vom 13.4.1994. Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1994/17-18. 448-452.

5. A két leghíresebb eset az 1942-es *Chaplinsky v. New Hampshire* (315 U.S. 568) és az 1952-es *Beaubarnais v. Illinois* (343 U.S. 250).

is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a nyitott társadalom ellen hat. Egy ilyen társadalomban ugyanis aki gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálatnak kell felelnie, nem pedig büntetőjogi büntetésnek – szólt az alkotmányőrök érvelése. Ugyanakkor ehhez hozzátették még, hogy a közösségek méltósága képezheti a véleménynyilvánítás alkotmányos korlátját. A határozat tehát nem zárja ki, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. Az alkotmánybírák felfogása szerint azonban a közösségek méltóságának hatékony védelmére más jogi eszközök, pl. a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas. Vagyis az izgatás e tényállási eleme alkotmányossági megítélésénél az alkotmánybírák a ma is alkalmazott amerikai mércéhez nyúltak.

Ugyanakkor az eltérő mércék alkalmazása okozta bizonytalanságot tükrözi az előadó bírónak az a későbbi megjegyzése, amellyel elutasította az amerikai legfelső bírósági gyakorlat bizonyos következményeinek vállalását: „[H]a itthon széles körben az a szimpla logika érvényesül, hogy a New York Times-döntés után vegyük át a zászlóégetésről hozott határozatot is, akkor ebből az következik, hogy a vélemény korlátlan szabadsága nevében át kell vennünk például a Skokie-ügyben alkalmazott tesztet is, neonácik fenyegető felvonulásának megengedését a zsidónegyedben.”⁶ Márpedig, ha a bírák következetesen a véleményszabadságnak az érték- és igazságtartalomra való tekintet nélküli, kitüntetett védelmének a gyalázkodás alkotmányellenessége kapcsán kifejtett elvéhez, akkor azt alkalmazni kellett volna az uszítás alkotmányossági megítélésakor is.

1996 tavaszán Magyarországon újra az érdeklődés középpontjába került az izgatási szabályozás, azt követően, hogy március elején a Fővárosi Bíróság büntető tanácsa első fokú ítéletében felmentette a közösség elleni izgatás és az időközben a Btk.-ba iktatott önkényuralmi jelkép használatának vádja alól Szabó Albert hírhedt újfasiszta pártvezért és társait. Az ítélet indokolása lényegében az Alkotmánybíróság 1992-es határozatának érvelését követte: „Közösség elleni izgatás csak akkor valósul meg, ha valaki a szenvedélyeket oly mértékűre szítja, ami gyűlöletet válthat ki, és ez a társadalmi rend békéjének megzavarásához vezethet.” Amíg ez a veszélyhelyzet nem áll elő,

6. Lásd: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Tóth Gábor Attila intejűje Sólyom Lászlóval. *Fundamentum*, 1997/1. 42.

addig „a véleménynyilvánítás szabadsága az olyan gondolatokat és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltőek.” (Utólag nehéz rekonstruálni, vajon a felmentő ítéletben mekkora szerepet játszott az ügyészség magatartása, amellyel a bíróság többszöri felszólítása ellenére sem volt hajlandó kiegészíteni a vádat. Az is megállapíthatatlan, hogy a bírónak az ítéletből egyértelműen kiérezhető neheztelése a vádhatósággal szemben közrejátszott-e abban, hogy Szálasi egyik napiparancsának az újfasiszták gyűlésén való terjesztését a törvény által nem büntetett ismeretterjesztő tevékenységnek minősítette, holott a törvényhozó a propagandát aligha szándékozta büntetlenül hagyni.)

A felmentő ítélet régen tapasztalt óriási felháborodást váltott ki. Számos civil szervezet mellett maga a miniszterelnök is kifejezésre jutatta nemtetszését a bírói verdiktrel, illetve az ezt lehetővé tevő túlságosan elnéző törvényi szabályozással szemben.⁷ Az Országgyűlés – az újnácik gyűlöletbeszédének büntetlenül maradása miatti felháborodás által vezérelve – módosította a közösség elleni izgatás szövegét is, a gyűlöltre uszítást kiegészítve a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény tényállási elemmé tételével. A beiktatott új elem láthatóan erre irányuló célzat nélkül is kimeríthető volt, példának okáért olyan, nem szükségképpen uszító szándékú tollforgatók részéről, akik merő tudatlanságból kérdőjelezik meg a holokauszt tényeit. A közösség elleni izgatás tényállásának ez az új szövegezése kérdésessé tette, hogy ez a változat kiállja-e az Alkotmánybíróság 1992-es határozatában kidolgozott teszt próbáját.

A válasza három évet kellett várni, hisz a módosítás elfogadását közvetlenül követően benyújtott indítvány nyomán a 12/1999. (V. 21.) AB határozattal született meg a döntés. Ez a határozat ismét a „gyalázkodási” tesztet alkalmazva – kiegészítve azt a határozatlan megfogalmazás jogbiztonságot sértő érveléssel – megsemmisítette az utólag beiktatott szövegrészt, visszaállítva ezzel az 1992-es állapotot.

2. A közjogi méltóságok bírálata – a közügyek vitathatósága

A rendszerváltás által megkövetelt nyilvánosság egyik fontos követelménye volt a hatalom és képviselői bírálhatatlansága és sérthetetlensége korábbi tabujának leépítése.

7. Az újra fellángolt indulatok pozitív hozadéka volt viszont az a tudományosnak mondható vita, ami a Népszabadság hasábjain zajlott le 1996 tavaszán Kis Jánosnak a lapban a náci beszéd és a szólásszabadság viszonyáról megjelent elméleti cikke kapcsán.

Ugyanakkor az 1990-es demokratikus választásokat követően megalakult Kormány bizonyos törekvései mintha éppen ezzel ellentétes irányba hatottak volna. Hogyan másként értelmezhető például a 90-es évek elején felmerült az a kormányzati szándék, amely az állam legfőbb közjogi méltóságait külön büntetőjogi védelemben kívánta részesíteni. Arról az ötletéről van szó, hogy a Büntető Törvénykönyv – mintegy felelevenítve a királyi sérthetetlenség intézményét – nyilvánítsa bűncselekménynek és sújtsa többéves börtönnel a legfőbb közjogi méltóságok (a köztársasági elnök, a miniszterelnök; stb.) személyét vagy hivatali intézkedését nyilvánosan sértő vagy lealacsonyító kifejezések használatát. Ez a jogalkotási szándék motiválta az igazságügyminiszternek az Alkotmánybírósághoz benyújtott azt az alkotmányértelmezési indítványát, melyben arra a kérdésre várt választ: a köztársasági elnök sérthetetlenségére vonatkozó alkotmányi tétel kényszerítő szükségszerűséggel írja-e elő az elnök megsértésének bűncselekménnyé nyilvánítását?

Az Alkotmánybíróság egy 1991-ben hozott határozatában leszögezte: a törvényhozó döntésére tartozik, hogy a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét kiterjeszti-e az elnök becsületére, hírnevére. Ha azonban a törvényhozó úgy döntene, hogy az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítja meg, az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja. Mert ha fontos érdek fűződik is ahhoz, hogy az állam legjelentősebb vezetőit és rajtuk keresztül funkciójukat tisztelet és becsület övezze, ennél is nyomósabb érvek szólnak amellett, hogy a közhivatalt és politikai tisztséget betöltők ténykedése és személye mindenkor nyilvános bírálathoz tárgya lehessen.⁸

Végülis a törvényhozó e dilemmát úgy oldotta meg, hogy nem alkotott ugyan új önálló büntetőjogi tényállást a köztársasági elnök becsületének védelmére, ugyanakkor 1993 tavaszán – a hatóság és hivatalos személy megsértése tényállásának szigorításakor – a hivatalos személyek körét kibővítette a köztársasági elnökkel és a miniszterelnökkel. Ugyanakkor szinte az egész államapparátus a „sérthetetlen” személyi körbe került: a politikai államtitkárok, az alkotmánybírák, az ombudsmanok, közjegyzők, sőt az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala érdemi munkatársai is.

8. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozattal azután az Alkotmánybíróság azonnali hatállyal megsemmisítette a Büntető Törvénykönyv „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” című ezt a rendelkezését. Ez volt az a tényállás, amelynek alapján a bíróságok minisztereket bíráló politikusokat, illetve társadalomtudósokat marasztaltak el. Az alkotmánybírák 1994-ben született döntése értelmében jóllehet elvileg nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személyek becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme, a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánításban azonban messzebb lehet elmenni, mint más személyek esetében. Márpedig a magyar Btk. a közszereplőket szigorúbb szabályokkal védte a sértő szavaktól. E rendelkezés megsemmisítésével a hivatalos személyek becsületének védelme is a Btk. mindenkire vonatkozó becsületsértési és rágalmozási tényállásai alapján történhet. Az Alkotmánybíróság azonban a jogot alkalmazó bíróságok számára több útbaigazítást is megfogalmazott. Az egyik szerint a vélemény szabadság által védett, így nem büntethető véleménynyilvánítás köre a hivatalos személyek tekintetében tágabb kell legyen, mint más személyeknél. Az alkotmánybírák másik elvi tétele teljes mértékben tiltja az értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás büntetését, bármennyire sértse is az a bírált hivatalos személy becsületét. A becsület csorbítására alkalmas tényállítások büntetése pedig csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a tényt állító személy tudta, hogy közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert pl. az újságírói hivatása alapján tőle elvárható figyelmet elmulasztotta.

Az Alkotmánybíróságnak ez a döntése úgyszólván szabad kezet adott nemcsak a bátor véleményt mondó publicisztika, hanem a tényfeltáró újságírás számára, még azokra az esetekre is, ha a közügyekben feltárt tények sértenék a közhatalom gyakorlóinak a becsületét. Sőt, az sem lehet ezentúl büntetés alapja, ha a vizsgálat eredménye nem állja ki az igazság próbáját, hiszen ha örökösen a büntetőjog Damoklesz kardja függene minden vizslató újságíró feje fölött, az ellehetetlenítené a közügyek vitatását. Tudatosan, illetve az újságírói hivatás elemi szabályait figyelmen kívül hagyva súlyosan gondatlanul valótlant állítani viszont nem lehet. Ezt a természetes erkölcsi maximát azonban már Deák Ferenc is megfogalmazta, midőn a sajtótörvény egyetlen szükséges passzusaként a „hazudni tilos!” parancsát jelölte meg.

Az alkotmánybírói döntést követően látványosan megcsappant a közjogi méltóságok által kezdeményezett büntetőügyek száma. Ennek magyarázata, hogy ha egy állami vezető tisztségviselő immár nem számíthat arra, hogy a felettese eljárást indít

becsülete védelmében, hanem magának kell feljelentést tennie, akkor nyilván jobban meggondolja, vállalja-e a sikertelenség kockázatát. Az egyébként is kisebb számú magán-indítvány 1994 után inkább ún. közszereplőktől érkezett, akik nem tartoztak a hatályon kívül helyezett törvényi rendelkezés hivatalos személy kategóriája alá, de akik politikusi vagy egyéb, a nyilvánosság előtt zajló munkájuk során résztvevői a közéletnek. De az ilyen magánvádas ügyek számának fokozatos csökkenéséhez hozzájárult a bírói gyakorlat változása is. A becsületsértési, rágalmazási és kegyeletsértési esetek tekintélyes részében a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozó felmentés születik.⁹

Ami a határozat alapjául szolgáló mintát illeti, az egyfelől mindenképpen az amerikai Legfelső Bíróság 1964-ben született híres ítélete a *New York Times v. Sullivan* ügyben. Az ítéletet fogalmazó William Brennan bíró a következőképpen írta le az ügynek a bíróság általi, újnak mondható megközelítését: „A kérdés megítélésében abból kell kiindulni, hogy ebben az országban mély nemzeti elkötelezettség fűződik ahhoz, hogy közügyekben a vitának szabadnak, elevennek és nyitottnak kell lennie.”¹⁰ Az ítélet lényege, hogy egy magát demokratikusnak valló kormányzat nem büntetheti meg bírálóit még magánszemélyek sérelme címén sem. A közügyek szabad vitatásához fűződő érdek azt követeli meg, hogy a közlés teljes alkotmányos védelmet élvezzen, vagyis „elfojtására nem jogosít fel sem ténybeli hiba, sem sértő tartalom, sem a kettő keveréke.” Az azóta New York Times-szabály néven polgárjogot nyert tétel „tiltja kártérítés megítélését köztisztviselő hivatalos tevékenységére vonatkozó rágalmazó állításért, kivéve, ha a panaszos bebizonyítja, hogy azt rosszindulattal közölték, azaz annak tudatában, hogy az állítás valótlan, illetve gondatlanul figyelmen kívül hagyták annak igazságát vagy hamisságát.” Brennan szerint ugyanis: „a hibás állítás elkerülhetetlen egy vitában [...] és azt védelemben kell részesítenünk, különben megfojtjuk a kifejezés szabadságát. [...] Egy szabály, amely arra kényszeríti a hivatalos magatartás bírálóját, hogy szavatolja minden egyes ténybeli kijelentésének igazságát – és tegye ezt lényegében korlátlan összegű rágalmazási ítéletek büntetésének terhe mellett – ’öncenzúrához’ vezet”. A bíróság három tagja – Black, Douglas és Goldberg – még

9. Lásd erről részletesebben: Halmai Gábor: A sajtónyilvánosság határainak módosulásai. In: Várhelyi-Halmai (szerk.): A nyilvánosság rendszerváltása. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1998. 95–112.

10. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254. E szavak azután később többször visszaköszönnek: „az a mély nemzeti meggyőződés, hogy közügyekben a vitának korlátlannak, erőteljesnek és teljesen nyitottnak kell lennie, magában foglalja a kormány és a közhatalom képviselői elleni kemény, harapós és néha kellemetlenül erős támadásokat is”. Ld. *Watts v. United States*, 394 U.S. 705, 708/1971. Részletes ismertetését ld. Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz, Budapest, 1994. 144–149.

tovább kívánt menni, és a sajtó védelmét abszolúttá akarta tenni a közhivatalnokok becsületének sérelmei esetén. Vagyis ők akkor sem engedték volna meg a perlést a hivatalnoknak, ha bizonyítani tudja a tényleges rosszindulatot. Black bíró egy két évvel későbbi különvéleményében megismételte azt az álláspontját, hogy közügyekben a szólás szabadsága feltétlen.¹¹

A magyar alkotmánybírák által követett másik minta az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata, melynek legfontosabb döntéseire hivatkozik is a határozat indokolása. A legismertebb ezek közül az 1986-ban eldöntött *Lingens v. Austria* eset. Lingens, a Profil című osztrák magazin főszerkesztője két bíráló cikket közölt az akkori osztrák kancellárról, szemére hányva, hogy a holokauszt túlélőjéhez „méltatlan”, „elfogadhatatlan” és „erkölcstelen” módon koalíciós tárgyalásokat folytatott egy egykori náccival. Az ausztriai elmarasztalás után az újságíró a strasbourgi fórumokhoz fordult, ahol az osztrák kormány képviselője arra hivatkozott, hogy az újságcikkek Kreiskyt magánemberi mivoltában sértették, amennyiben nem tartották tiszteletben magánéletét, amit pedig az Európai Egyezmény 8. cikke is megkövetel.

A Bíróság ítéletében elismerte ugyan a magán és közügyek dichotómiáját, de az adott esetet nem minősítette magánügynek. Sőt általánosságban kimondta a testület, hogy egy politikus az őt e minőségben való szereplése kapcsán ért kritikákat nem háríthatja el magánéletére hivatkozással. A strasbourgi bírák szerint az újságíróra a bécsi bíróság által kiszabott büntetés a cenzúra egy formája volt, amely arra irányult, hogy a jövőben hasonló kritika ne hangozzék el. Amikor pedig az osztrák bíróság a valóság bizonyítását rendelte el Lingens kijelentéseivel kapcsolatban, megoldhatatlan feladat elé állította a vádlottat, hiszen értékkételek valódiságát lehetetlen bizonyítani. A Bíróság ítélete tehát megállapította, hogy az adott esetben sem a jóhírnév védelme, sem a kijelentés megütközést keltő, esetleg sokkoló jellege nem tette szükségessé a véleménynyilvánítás korlátozását, vagyis az osztrák bírósági ítélet megsértette az Egyezmény 10. cikkét. Ezért Ausztriát közel 300 ezer schilling kártérítés megfizetésére kötelezték. A határozat ezenkívül elvi élel leszögezi, hogy értékkételek nem lehetnek a valóság bizonyításának tárgyai.¹²

11. „The only sure way to protect speech and press... is to recognise that libel laws are abridgements of speech and press and therefore are barred in both federal and state courts by the First and Fourteenth Amendments. I repeat what I said in the New York Times case that 'An unconditional right to say what one pleases about public affairs is what I consider to be minimum of the First Amendment.' *Rosenblatt v. Baer*, 383 U.S. 75, 95/1966.

12. Hasonló tartalmú döntések születtek a magyar Alkotmánybíróság határozatában ugyancsak hivatkozott *Castells v. Spain*, *Oberschlick v. Austria* és a *Torgeirson v. Iceland* ügyekben is. Lásd részletesen: Halmai (1994), 223-233.

A magyar Alkotmánybíróság 1994-es határozata tehát az amerikai Legfelső Bíróság joggyakorlata mellett követi a strasbourgit is abban, hogy a politikusok esetében a megengedhető kritika küszöbe alacsonyabb, mint magánszemélyeknél, hiszen jóhírük védelme egyensúlyban kell legyen a közügyek szabad megvitatásához fűződő érdekekkel. A kormányzat egészénél vagy közjogi testületek bírálata esetében pedig még nagyobb tolerancia szükséges.

3. A cenzúra tilalma

A véleményszabadsággal kapcsolatos magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az amerikai és nyugat-európai minták helyenként következetlen, ám töretlen követésében az első komoly törést a 20/1997. (III. 19.) AB határozat képviseli. Ebben a döntésben az alkotmánybíráknak az 1986-os szocialista sajtótörvény még hatályban volt cenzúra-szabályainak alkotmányosságáról kellett ítéletet mondaniuk. A döntés szerint a sajtótermékek előzetes betiltását lehetővé tevő rendelkezések „részben alkotmányellenesek”. Amiből okszerűen következik, hogy más részükben viszont alkotmányosak. Az előbbi úgy gondolom magától értetődő, és mint ilyen, szót sem érdemelne egy, a sajtószabadságot garantáló alkotmányos rendszerben, az utóbbi viszont érthetetlen egy olyan testület részéről, amelyik a korábbi években számos esetben hangsúlyozta a sajtószabadság fontosságát.

A sajtótörvénynek az 1990-es módosítása után is fennmaradt cenzurális szabálya szerint az ügyész indítványára a bíróság megtilthatta sajtótermékek nyilvános közlését, az ügyész pedig a bíróság jogerős döntéséig fel is függeszthette a közlést. Az 1990-es módosítás eredményeként általában szűkült azoknak a törvényi eseteknek a köre, amikor az ügyész kezdeményezhette az előzetes betiltást, ugyanakkor a nyilvántartásba vétel előtt terjesztett lapok betiltási lehetősége novum volt. Persze felmerül a kérdés, hogyan maradhatott meg az „előzetes eljárásnak” ez az intézménye az Alkotmánynak az 1989-es reformot követően kialakult új 61. §-a mellett, amelynek újdonsága a korábbi szövegezéshez képest éppen az volt, hogy eltűnt a szocializmus és a nép érdekeire való hivatkozás, mint az alapjoggyakorlás feltétele, a szólásszabadság helyére pedig a tágabb véleménynyilvánítási szabadság lépett. Az egyik magyarázat az lehet, hogy a 61. § (1) bekezdésének ezen újrafogalmazása mellett a sajtószabadságot garantáló (2) bekezdésbe az alkotmányozó atyák elfelejtették vagy csak szükségtelennek tartották

kifejezetten belefogalmazni a cenzúra tilalmát, ahogy azt tették a német Grundgesetz 5. cikkelyének elővigyázatosabb fogalmazói. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a jogállami alkotmányok többsége nem tartalmaz explicit cenzúra-tilalmat, mégis magától értetődő, hogy ez szerves részét képezi az alaptörvények sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseinek.

Erre hivatkozott a magyar alkotmánybírósági eljárás kezdeményezője is beadványában, mondván hogy a cenzúra tilalma alkotmányi nevesítés nélkül is a sajtószabadság lényegi tartalmába tartozik az 1848 óta létező magyar jogi hagyományban. Ezt a feltételezését az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlatára is alapozhatta. A viszonylag rövid és egyszerű indítvány ismertetése azért tűnik elkerülhetetlennek, mert – mint látni fogjuk – az alkotmánybírósági döntés azt meglehetősen szabadon értelmezte. Az indítványozó a sajtótörvény 15. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és teljes megsemmisítését kérte az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének a sajtószabadságot garantáló rendelkezése alapján. Vagyis az indítvány az ügyészi indítvány törvényben szabályozott valamennyi jogalapját kifogásolta: a bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás, a közerkölcs, illetve mások személyhez fűződő jogainak sérelme (3. § (1) bekezdés), valamint a nyilvántartásba vétel előtti terjesztés (12. § (2) bekezdés) miatti betilthatóságot. Az indítványozó érvelése szerint ugyanis a cenzúra minden formája a sajtó szabadságának aránytalan, a jogállamokban ismeretlen korlátozása. Ahol az ügyészi felfüggesztés mégis ismert, ott azt az alkotmány felhatalmazása alapján lehet csak gyakorolni. Márpedig ilyen felhatalmazást a jelenlegi magyar alaptörvény nem tartalmaz.

Ehhez képest az öt alkotmánybíró által jegyzett többségi döntés az indítványnak arra a mellékesnek szánt megjegyzésére fűzi fel az érvelést, mely szerint a személyhez fűződő jogok tipikus esetben személyesen gyakorolhatók, ezért ezek érvényesítésére az ügyészt nem lehet feljogosítani. Míg azonban ezzel kapcsolatban az indítványozó csak „aggályait” fejezte ki, az indokolás indítványismertető része az emberi méltósághoz való jog összetevőjét képező önrendelkezési jog, vagyis az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmére is belemagyarázza az indítványba, jóllehet az ezt egyáltalán nem említi.

Az indítványhoz kötöttség ilyen kissé tág kezelése nem is lenne probléma, ha közben a bírák érdemben vizsgálták volna a kifogásolt rendelkezéseknek az indítványozó által kifejezetten említett alkotmányos passzushoz, a 61. § (2) bekezdésében foglalt sajtószabadsághoz, illetve az ennek részét képező cenzúra-tilalomhoz való viszonyát. A részleges alkotmányellenesség megállapításakor ugyan az indokolás hivat-

kozik az utóbbi alkotmányhelyre is, az érvelés azonban kizárólag az önrendelkezési joggal kapcsolatos. Ez a prekonceptió okozza az indokolásnak azt a hiányosságát is, hogy abban nem található érv arra vonatkozóan, miért alkotmányos a személyiségi jogok, illetve a magánvádas bűncselekmények esetén az előzetes betiltás, ha azt az érdekelt kezdeményezte. Tudniillik abból, hogy az érdekelt beleegyezése hiányában alkotmányellenes az ügyész fellépése, még egyáltalán nem következik, hogy érdekelti kezdeményezés esetén nem lehet alkotmányos aggály. Legfeljebb annyit állíthatnak az alkotmánybírák, hogy az utóbbi esetben az önrendelkezési jog nem sérül. A sajtószabadság azonban ekkor is csorbát szenvedhet, csak hogy éppen ez az, amit a bírák – az indítvány kifejezett instrukciója ellenére – nem vizsgáltak. Az indokolás felépítése alapján olykor az a benyomás alakul ki az olvasóban, hogy valójában az alkotmánybírák nem annyira az indítványban szereplő sajtószabadság problémájára koncentráltak, mint inkább annak ismételt megerősítésére, amivel az 1/1994. (I. 17.) AB határozat az egész polgári eljárás vonatkozásában foglalkozott, hogy ti. az ügyész a büntetőjogon kívül legfeljebb az érdekeltek beleegyezésével kezdeményezzen eljárásokat.

Az indítványozó tehát a közlés megtiltását minden személyiségi jogsérelem esetén aránytalan korlátozásnak tartotta, mondván, hogy az ilyen jogsérelem esetén az alkotmányosan elfogadható jogorvoslat a helyreigazítás vagy más közlemény lehet, amire megfelelő garanciális eljárás keretében kerülhet sor. Ez utóbbi követelménynek azonban az indítvány szerint a sajtótörvény mostani nemperes eljárása semmiképpen nem felel meg. Az alkotmánybírák többsége láthatóan nem osztotta ezt a felfogást, de ezzel kapcsolatos érvek hiányoznak az indokolásból.

A sajtószabadság szempontjának figyelmen kívül hagyása eredményezte azt is, hogy – ugyancsak az indítványozó figyelmeztetése dacára – nem foglalkozik érdemben az indokolás azzal a problémával, vajon a nem magánvádas bűncselekmények, illetve az azok elkövetésére való felhívás miért alapozhat meg cenzúrát anélkül, hogy a bűncselekménynek a közléssel való elkövetését előzőleg bíróság jogerősen megállapította volna, sőt ilyen eljárás lefolytatása – vagy akár csak megindítása – szükséges lenne. A többségi véleményt képviselő öt alkotmánybíró megelégedett annak minden érdemi érv nélküli kijelentésével, hogy „az Alkotmánybíróság az ügyész és a bíróság kifogásolt jogainak alkotmányellenességét egyéb bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás tekintetében nem állapította meg.”

Nem érvelőbb az indokolás abban a tekintetben sem, hogy a többség miért nem minősítette sürgősnek és aránytalanoknak a törvénynek a közérkező sérelmével

összefüggő korlátozó rendelkezéseit sem. A közerkölcsöt sértő közleményekkel kapcsolatban az indítvány megjegyzi, hogy azok nem tiltottak a büntetőjog által, sőt a média-törvény bizonyos feltételek között meg is engedi. Ezzel szemben az alkotmánybíráknak az az „érve”, miszerint „a sajtótermék közerkölcsbe ütközését akkor lehet megállapítani, ha ez a jellege a közfelfogás szerint egyértelmű és vitathatatlan,” még az utólagos korlátozás alkotmányos igazolására sem lenne elegendő, nemhogy az előzetesére. Itt mintha az Alkotmánybíróság teljesen megfeleltetett volna az alapjogi korlátozás általa korábban megállapított kritériumairól. Ahhoz, hogy az alapjogok korlátozása ne legyen önkényesnek minősíthető, az alkotmányőrök addigi ítélkezési gyakorlata szerint a következő feltételeknek kell teljesülniük. A korlátozásnak valamilyen kényszerítő oka kell legyen, pl. egy másik alapjog érvényesíthetősége. A korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal. A törvényi korlátozásnak alkalmasnak is kell lennie e cél elérésére. Ugyanakkor a törvényhozó köteles az alkalmas eszközök közül a legenyhébbet kiválasztani.¹³ Teljesen hiányzik az indokolásból annak az igazolása, hogy a közerkölcsre tekintettel érvényesített ügyészi cenzúra miként felel meg e kritériumoknak.

A bejelentés nélkül vagy nyilvántartásba vételt megelőzően terjesztett sajtótermékek terjesztésének előzetes tiltását lényegében egy egy évvel korábbi, meglehetősen vitatható döntésükre alapozták az alkotmánybírák. Ebben az 1996 tavaszán hozott határozatban az Alkotmánybíróság nem tartotta a sajtószabadságba ütközőnek a Büntető Törvénykönyv azon rendelkezését, amely sajtórendészeti vétségként büntetni rendeli sajtótermék engedély nélküli előállítását és terjesztését.¹⁴ Feltéve, de meg nem engedve, hogy egy rendészeti jellegű szabályszegéssel a büntetőjog mint a társadalmi szankciórendszer *ultima ratio*-ja arányban áll, az utólagos korlátozás itt sem legitimálja automatikusan a lényegesen súlyosabb előzetest.

A magyar alkotmánybírósági döntések eddigi történetében páratlan módon a többségi véleményhez két-két alkotmánybíró homlokegyenest ellentétes tartalmú különvéleményt csatolt. Sólyom László és Lábady Tamás a többségi véleményt képviselőkhöz képest több helyen ítélték alkotmányosértőnek a törvény kifogásolt rendelkezéseit, Tersztyánszky Ödön és a hozzá csatlakozó Zlinszky János viszont minden tekintetben alkotmányosnak találta azokat.

13. E követelmények első megfogalmazását lásd a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban.

14. 2269/B/1991. AB határozat

A Sólyom-Lábady-féle különvélemény nem állítja könnyen megoldható feladat elé az értelmezőt. A szöveg első mondata szerint a két alkotmánybíró nemcsak annyiban tarja alkotmányellenesnek a sajtótörvény támadott 15. §-ának (3) bekezdését, hogy az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatja, a bíróság pedig ennek alapján megtilthatja sajtótermék nyilvános közlését, továbbá, hogy az ügyész ilyen sajtótermék nyilvános közlését azonnal felfüggesztheti. Sokat sejtető megállapítás. Csakhogy az ezt követő mondat meglehetősen leszűkíti annak lehetséges tartalmát. Eszerint ugyanis Sólyomék csak annyiban mennek tovább a többségi véleménynél, hogy ők alkotmányellenesnek tartják az ügyész feljogosítását a sajtótermék közlésének azonnali felfüggesztésére a közerkölcs sérelmére hivatkozva is. Helyes érvelésükben hivatkoznak az Alkotmánybíróság két korábbi, már említett határozatára a közösség elleni izgatás súlyosabb alakzata, illetve a hatóság és hivatalos személy megsértése büntetőjogi tényállása alkotmányellenességének megállapításáról. Ennek értelmében a sajtótörvényben szereplő korlátok közül a legnagyobb súllyal a személyhez fűződő jogokat lehet figyelembe venni, míg a közerkölcs – mint olyan érték, amely mögött a legkevésbé állapítható meg egyes egyéni alapjogok sérelme –, a véleményszabadság korlátozására legkevésbé elfogadható érvek csoportjába tartozik.

Ugyanakkor a különvélemény részletes indokolása túlmegegy a bevezetőben említett körön, és az önrendelkezési jog sérelmét nemcsak abban látja, hogy az ügyész és a bíróság a személyhez fűződő jogok sérelme esetén az érintettek akaratától függetlenül alkalmazhatja a törvényben előírt szankciókat. Megítélésük szerint a jogsértések megelőzésére irányuló érdek alkotmányosan csak akkor lehetne érvényesíthető, ha biztosítékok lennének arra, hogy a bíróságnak – az előzetes letartóztatás mintájára – záros határidőn belül kellene döntenie a sajtótermék „szabadlábba helyezéséről”. Márpedig a végrehajtási rendeletben szabályozott nemperes eljárás soronkívülisége nem jelenti sem azt, hogy az ügyet meghatározott időn belül ki kell tűzni, sem pedig azt, hogy adott időn belül be kell fejezni. Másfelől az ügyész felfüggesztő határozata az ügy jogerős befejezéséig – tehát akár évekig is – érvényben marad. Ezen aggályok kapcsán legfeljebb az a kérdés merül fel, vajon azokat a szerzők miért az önrendelkezési jog sérelmeként értelmezik.

E kétségtelen továbblépések ellenére a Sólyom-Lábady különvélemény sem vizsgál a sajtószabadság szempontjából fontos tartalmi elemeket. Így nem foglalkozik azzal, hogy szükséges és arányos-e minden bűncselekmény, illetve arra való felhívás esetében

biztosítani az előzetes tilalom lehetőségét, vagy csak a törvényben, sőt esetleg az Alkotmányban nevesített néhány tényállás vonatkozásában. Még a közérkölc s sérelme, mint jogalap esetében is csak az ügyészi felfüggesztést kifogásolják, a kezdeményezést és a bírói döntést – az említett eljárási garancia hiányán kívül – nem. És ők sem kérdőjelezzik meg az alkotmányosságot annak a rendelkezésnek, amely a rendészeti szabályok megszegése esetén arányosnak tartja az előzetes betiltást, ahelyett, hogy bírsággal és nem cenzúrával próbálná elejét venni a bejelentés elmulasztásának.

Az eddigiek fényében úgy gondolom nem igényel külön indokolást miért tartom elfogadhatatlannak a Tersztyánszky-Zlinszky alkotmánybíró-páros különvéleményét, amelyet a többségi döntésben is felbukkanó az a téves felfogás hat át, miszerint a vélemény szabadságnak nemzetközi egyezményekben is megengedett korlátozási lehetőségei mások jogainak, jó hírnevének, a közérkölc s nek védelme, vagy bűncselekmények megelőzése érdekében egyaránt alkalmazhatók a sajtó szabadság utólagos és előzetes korlátozásának igazolására. Érveik egyikével azért érdemes foglalkozni, mert az az Alkotmánybíróságnak az „élő joggal” kapcsolatos doktrínájának kiforgatása. Az először az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban alkalmazott elv lényege, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező normát abban az értelmében kell megítélni, ahogyan az a jogalkalmazási gyakorlatban „él”. Vagyis az akkori ügyben a nyelvtani-logikai értelmezés szerint alkotmányos rendelkezést is meg lehetett semmisíteni, ha a gyakorlatban alkotmánysértő tartalommal alkalmazzák. Másfelől a látszólag alkotmányellenes szabály is túlélheti az alkotmányossági kontrollt, ha kiderül róla, hogy kizárólag alkotmány-konform életet él. Tersztyánszkyék most oly módon értelmezték (félre) az elvet, hogy a jogalkalmazási gyakorlat mértéktartó volta folytán nem ad alapot a vizsgált jogszabály alkotmányellenes érvényesülésének megállapítására. Vagyis, ha csak kevés alkalommal alkalmaznak egy alkotmányellenes normát, az még nem elegendő ok az alkotmánybíró s ági közbelépésre.

Ha az Alkotmánybíró s ág tartotta volna magát a vélemény- és sajtó szabadságnak ahhoz a felfogásához, amit korábbi döntéseiben – elsőként a közösség elleni izgatás alkotmányossági vizsgálata kapcsán született határozatban – képviselt, akkor nem juthatott volna a bírált eredményre. A gyalázkodás alkotmányellenességéről szóló érvelés a tág értelemben vett vélemény szabadság ún. konstitutív igazolásán nyugszik, amely abból indul ki, hogy a kifejezés szabadsága az egyén önkifejezéshez való jogát jelenti, az államnak pedig nem áll hatalmában a kifejezés korlátozása annak tárgya és tartalma alapján. Ez sem jelent azonban abszolút korlátlanul érvényesülő vélemény szabadságot,

hiszen az a negatív szabadság elve alapján korlátozható, ha mások jogainak erősebb sérelmét eredményezi, vagy legalábbis alapos ok van annak feltételezésére, hogy ilyen következményre vezet.

A véleményszabadság következetes konstitutív igazolását alkalmazva előzetes tiltás csak nagyon kivételes, és az Alkotmányban nevesített esetekben képzelhető el. Ilyen lehet például a gyűlöletre uszításnak egy olyan esete, amikor „nyilvánvaló és valószínű a veszélye” annak, hogy a gyűlölködő szavak közvetlenül erőszakra vezethetnek, és nincs más mód e veszély elhárítására, mint a betiltás. Ugyancsak el lehet képzelni az államtitoksértés előzetes megakadályozását lehetővé tenni, szigorúan körülírt esetekben. Ilyen lehet például, ha valaki az ország védelmi tervének nyilvánosságra hozatalára készül, és nincs mód azoknak az óvintézkedéseknek a bevezetésére, amelyek alkalmasak egy azonnali külső katonai támadás megakadályozására.

E példákban következően, véleményem szerint, sem a személyhez fűződő jogok megsértése, sem a magánvádas bűncselekmények, sem a közérkölc sérelme, sem pedig a sajtórendészeti vétségek (amelyek alkotmányossága megítélésem szerint amúgy sem tartható) nem szolgálhatnak alapul a sajtótermékek közlése előzetes megtiltására, és annak ügyészégi kezdeményezésére. De a mondottak alapján még a valamennyi közvélemény bűncselekmény, illetve azokra történő felhívás mint az előzetes cenzúra jogalapja is túlságosan „széles”, és mint ilyen, ebben a formájában sérti a sajtószabadság alkotmányos elvét. Az előzetes cenzúra helyett a valóban elrettentő nagyságrendű polgári jogi szankcióktól lehet várni, hogy lehetőség szerint minél kevesebb olyan sajtótermék kerüljön nyilvánosságra, amelynek terjesztését azután utólag egy *fair* eljárás keretében valóban indokolt lenne megtiltani. A sokat hivatkozott izgatási határozatban az alkotmánybírák a gyalázkodás alkotmányellenesnek ítélt büntetőjogi tényállása helyett a magas kártérítéseket tartották arányos korlátozási formának.

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatával ellentétben – a közlés tárgyára és a tartalmára tekintettel adta áldását a legtöbb korlátozásra. Mert hogyan másként lehet értelmezni például a többségi indokolásnak azt az érvelését, amely alkotmányosnak fogadja el a sajtótermékek közlésének bírósági megtiltását a közérkölc sérelmére hivatkozva, ha ez a jellege a közfelfogás szerint „egyértelmű és vitathatatlan”. A korábban alkalmazott konstitutív igazolás alapján ugyanis az egyén morális joga a véleménynyilvánításra kiterjed olyan sajtótermékek megjelentetésére is, amelyek ellentétesek az uralkodónak gondolt erkölcsi felfogással. Ennek alapján ez az érvelés még az utólagos korlátozást sem igazolhatná, nemhogy az előzetest. (Egyébként

figyelemre méltó, hogy öt bíró a szóban forgó rendelkezéseket egyáltalán nem is tekinti cenzúrának, mondván, azok csak a sajtótermék nyilvánosságra hozatalát tiltják, az előállítását nem. Szerintük tehát sajtószabadság van ott, ahol a nyomtatás szabad, még ha az újságok, folyóiratok, könyvek egy része a hatóság döntése alapján sohasem jut is el az olvasóhoz.)

Amikor az alkotmánybírák 1992-ben, majd 1994-ben úgy vélték, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának, mint „anyajognak” igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, még azt a felfogást képviselték, hogy a kifejezést értékétől függetlenül megilleti a védelem. A véleményszabadság ilyen, konstitutív igazolása a kétségtelenül szükséges korlátozásokat a gondolat társadalmi értékétől független tényezőkkel legitimálja, például azzal a veszélyhelyzettel, melyet előidézhetnek.

E döntés filozófiája szerint viszont – s ebben áll az alapvető különbség a korábbiak és ezen érvelés között – a gondolatok, vélemények társadalmi hasznossága, elfogadottsága határozza meg alkotmányos védelmük mértékét. A kifejezés szabadságának ezen instrumentális felfogása alapján nem illeti védelem a – hatóság értelmezése szerinti – közerkölcsöt sértő gondolatokat, véleményeket. Csakhogy, ha egy ügyésznek vagy egy bírónak hatalmában áll megállapítani, mi sérti a közerkölcsöt, és ennek alapján előzetesen betiltani sajtótermékeket, vagyis ha erkölcsi és nem jogi kérdések döntőbírája lesz, akkor az alapjogok érvényesíthetése végképp ingoványos talajra csúszik. Tartanunk ettől már csak azért is ajánlatos, mert nincs még messze népköztársasági alkotmányunk következetesen instrumentális alapjog-eszméje, mely a jogok gyakorlását a szocialista társadalom, a nép érdekeivel összhangban engedte meg.

Hosszabb ideje működő alkotmányvédő testületek esetében a joggyakorlat ilyen mértékű változását általában a bírói testület összetételének megváltozása idézheti elő. Nálunk, az alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatos felfogás jelentős módosulását nem a személyek változása okozta. A véleményváltozás lehetséges okai köréből nem zárható ki, hogy az alkotmánybírák megijedtek az ENSZ Faji Diszkrimináció Minden Formájának Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottsága 1996-os állásfoglalásától, amely az 1992-es alkotmánybíróvási döntés miatt elmarasztalta Magyarországot, amiért nem teljesíti a bizottságot életre hívó egyezményben vállalt kötelezettségét a faji diszkrimináció minden formájának kiküszöbölésére.¹⁵

15. Ezt a feltételezést erősíti Sólyom Lászlónak egy 1997-ben adott interjúja is, amelyben az Alkotmánybíróság akkori elnöke arról szólt, hogy az International Commission of Jurists – amelynek konzultatív státusza van az UNESCO-ban és az Európa Tanácsban –, szintén megkérdőjelezte a gyalázkodás-ítéletet, és felhívta a magyar Kormányt az Alkotmány és a diszkrimináció elleni egyezmény viszonyának tisztázására. Lásd: Fundamentum-interjú, 43.

A véleményszabadságot a korábbi gyakorlatnál erőteljesebben korlátozó téves döntés – alkotmánybíráktól független – utóéletéhez tartozik, hogy végülis a sajtótermékek előzetes betiltási lehetősége – a törvény 15. §-ának egész (3) bekezdésével együtt – még 1997-ben megszűnt. Az történt ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság – nem tudván kiradírozni csupán az alkotmánysértő szövegrészt –, 1997. október 31. napjával megsemmisítette az egész bekezdést. Az alkotmánybírák ezzel a törvényhozót választás elé állították: az alkotmányellenesnek minősített részek elhagyásával újrafogalmazza a cenzúra-szabályt vagy hallgatásával végleg eltörli a magyar jogtörténet e nem éppen dicső rendelkezését. Végülis az utóbbi forgatókönyv valósult meg, és az ügy nem került a törvényhozó elé, mert a határidő lejártá előtt a Kormány az igazságügyminiszter javaslata alapján úgy döntött, egyáltalán nem indokolt pótolni a hatályon kívül kerülő passzust. Pedig a Legfőbb Ügyész az igazságügyminiszterhez májusban intézett levelében még indítványozta az alkotmányellenesnek nem minősített részek törvényhozái megújítását, és kezdetben még a minisztérium vezetői is hajlottak a cenzúra-szabály fenntartására. A sajtószabadság diadala, hogy általunk nem rekonstruálható okokból meggondolták magukat, és ezzel a szocialista sajtótörvény legretrográdabb intézménye jogtörténetté vált.

4. A rádiózás és a televíziózás szabadsága

Az Alkotmánybíróság tíz éves működése során több alkalommal is belekeveredett a rendszerváltásunk állandó kísérőjelenségének tűnő médiaháborúba. 1992-ben arról kellett állást foglalnia, vajon médiatörvény hiányában az Antall-kormány alkotmányosan alkalmazhatott-e egy 1974-ből megmaradt határozatot, mely a Magyar Rádió és a Magyar Televízió kormányfelügyeletét írta elő. Akkor az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB határozatával alkotmányellenesnek minősítette ezt a rendelkezést. A határozat indokolása rendkívül fontos megállapításokat tartalmazott az elektronikus médiumoknak az NSZK Alkotmánybírósága által is gyakran említett kiegyensúlyozottsága és államtól való szabadsága kérdésében. A minta tehát egyértelműen a karlsruhei alkotmánybírák úgynevezett tévé-ítéletei (Fernsehurteile) voltak.¹⁶

16. Részletesen lásd Halmi (1994), 82–95.

A magyar alkotmánybírák több lépcsőben vezették le a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő kommunikációs „anyajog”-ból a rádió és a televízió szabadságát. Az első lépcső a sajtószabadság, amelynek tekintetében már sajátosan érvényesül e véleménynyilvánítási szabadság. A sajtó szabadságát eszerint az államnak arra tekintettel kell garantálnia, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és a véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ugyanakkor a határozat érvelése szerint a sajtó szabadságát az állami beavatkozás tilalmának, nem pedig a sajtó információszerzési privilégiumának kell garantálnia. A véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata – így az alkotmányörök – a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Ennek oka pedig a határozat indokolása szerint az, hogy itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek „szűkösségével”, vagyis a felhasználható frekvenciák véges voltaival. A magyar Alkotmánybíróság szerint belátható időn belül nem változó helyzet a nyomtatott sajtóval ellentétben az elektronikus médiumok területén nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást. De még a rádiózás és televíziózás területén belül is sajátos megoldások indokoltak az egyelőre monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió vonatkozásában. Rájuk nézve a törvényhozásnak anyagi, eljárási és szervezeti előírásokkal kell garantálnia az egyes intézményeken belül a teljeskörű, kiegyensúlyozott és valóságghű tájékoztatást.

Karlsruhei kollégáikhoz hasonlóan a magyar bírák sem kötötték konkrét szervezési megoldáshoz vagy meghatározott jogi formához a rádió és a televízió szabadságának sajátos garanciáit. A törvényhozás által szabadon választható, de mindenképpen részletesen szabályozandó szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást. E feltétel teljesülését a törvénynek a rádiózás és televíziózás egésze – tehát az országos és helyi közszolgálati, valamint a kereskedelmi adások együttese – tekintetében kell biztosítania. Az már a törvényhozó alkotmányos mérlegelési körébe tartozik, hogy hogyan osztja meg a terheket az országos közszolgálati rádió és televízió, valamint a helyi és kereskedelmi adások között. Mint látható tehát a magyar alkotmánybírák az országos közszolgálati médiumokra a 3. német tévé-ítélet által ajánlott „belső pluralista” modellt alkalmazták, míg az elektronikus tömegközlelési eszközök egészére a „külsőt”.

A közszolgálati rádiókkal, televíziókkal szembeni további követelmény a német ítéletekben is megfogalmazott államtól való függetlenség, melyet a magyarországi döntés a társadalmi csoportokkal szembeni függetlenséggel egészített ki. A törvényhozás által választandó szabályozási megoldásnak „ki kell zárnia azt a lehetőséget, hogy állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valósághű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön.” Az „állami szervektől” való függetlenség az alkotmánybírák szerint nemcsak a Kormánnyal, hanem magával a törvényhozással szemben is fennáll. A rádiók és televíziók szervezeti rendszerében a kiegyensúlyozottságot biztosító társadalmi képviselőkkel kapcsolatban pedig a határozat a Parlament és a Kormány mellett a politikai pártok és az ugyanazon érdek képviselőit létrejött csoportok meghatározó befolyását is kizárja.

Az 1992-es határozat azonban tartalmazott egy rossz kompromisszumot, ami csak elmérgesítette kormányzó és ellenzéki erők küzdelmét. A testület ugyanis, bár alkotmányellenesnek minősítette a Kormány beavatkozását lehetővé tevő rendelkezést, megsemmisítését azonban elhalasztotta a médiatörvény megszületéséig, azt a meglehetősen vitatható – és az 1999-es média-döntés érvelésére emlékeztető – álláspontot képviselve, hogy egy alkotmányellenes kormányfelügyelet is jobb, mint a felügyelet teljes hiánya. Ez a „jobb” helyzet, mint tudjuk 1996-ig tartott, amikor is a médiatörvény az egyoldalú kormányfelügyelet helyébe valamennyi parlamenti párt intézményesített felügyeletét állította, azáltal, hogy a médiatestületeket (kuratóriumokat, ORTT-t, Panaszbizottságot) a pártok delegáltjai alkották. Ez a megoldás – az alkotmánybírák által 1992-ben felállított követelmények alapján – éppolyan alkotmánysértő volt, mint a törvény elfogadása előtti kormány-befolyás. Az említett 1992-es határozat ugyanis az alkotmány 61. §-ában foglalt vélemény szabadságnak a rádiózásban és a televíziózásban történő biztosítása érdekében alkotmányos követelményként fogalmazta meg: a leendő médiatörvény zárja ki, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó tartalmi befolyást gyakorolhassanak. E határozat értelmében a parlament és az abban képviselt politikai pártok meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppúgy alkotmányellenes, mint a Kormányé.

Vagyis míg az első demokratikus parlamenti ciklust a kormány- és ellenzéki erők egymásnak feszülése jellemezte a média-hegemóniáért, addig a törvény elfogadása

után, a második ciklusban ezt az összes parlamenti párt kétharmados többséggel intézményesített megegyezések beavatkozásai jellemezték, ami éppúgy sértette a rádiózás és televíziózás szabadságát. Az 1998-as kormányváltást követően viszont úgy tűnik, a kormánypártok és az „ellenzéki” MIÉP elérkezettnek látták felrúgni az ellenzékkal kötött hallgatólagos megállapodást a média alkotmányellenes kisajátítására, és visszatérni a média kormánypártok általi, nem kevésbé alkotmányellenes korlátozására. Ez a folyamat 1998. december végén azzal kezdődött, hogy a kormánypártok és a Kormányt bevallottan támogató pártok elérték: a Magyar Rádió, a Duna Televízió és a Magyar Távirati Iroda kuratóriumainak elnökségeiben jelöltjeik aránya meghaladja a 2/3-os többséget, ami lehetőséget nyújt számukra a legfontosabb döntések – köztük az elnökök megválasztása és leváltása – meghozatalára az ellenzéki jelöltek szavazatai nélkül is. Ehhez a médiatörvény választási rendelkezéseinek önkényes értelmezésére volt szükség. A törvény értelmében ugyanis az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. Ehhez a törvényszöveg még hozzáteszi, hogy ha az elnökség megbízatásának ideje alatt a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében változás következik be, ez az elnökség tagjainak megbízatását nem érinti, de ha ez az egyenlő arány fenntartása érdekében szükséges, új jelölés alapján új tagot vagy tagokat kell választani az elnökség megbízatásának hátralévő idejére. E két törvényi rendelkezést az Országgyűlés kormánypárti többsége úgy értelmezte, hogy mind az 1998-as országgyűlési választásokon a parlamentbe került MIÉP-et, mind pedig az ugyanakkor onnan kiesett MDNP-t és KDNP-t ellenzéki pártnak minősítette és így képviselőik „kompenzálására” a kuratóriumok elnökségeibe további kormánypárti jelölteket választott meg.

A médiatörvény áthágásának következő lépése a fél éven keresztül ugyancsak törvénytörő módon kuratórium nélkül maradt Magyar Televízió kizárólag kormánypárti kuratóriumi elnökségi tagjainak kormánytöbbséggel történt megszavazása volt. Mivel az MSZP és az SZDSZ nem volt hajlandó elfogadni a frakcióalakítási küszöb alatti létszámú MIÉP igényét a négy ellenzéki hely felére, a kormánypártok – a MIÉP támogatásával – megválasztották saját négy jelöltjüket. A hoppon maradt ellenzéki pártoknak pedig nem maradt más választásuk, mint az Alkotmánybíróságtól kérni orvoslást.

Úgy tűnik, 1999-ben az alkotmánybírák ártatlanul keveredtek egy kifejezetten politikai természetű vita döntőbírói pozíciójába, hiszen ők nyilván nem tehetnek sem arról, ha a pártok – mint a kuratóriumok kiegészítésekor, illetve újráválasztásakor –

nem tartják be a törvény előírásait, de mégcsak arról sem, ha – mint a médiatörvény elfogadása alkalmával – a törvényhozó nem követi instrukcióit. És egyébként is, mi köze az 1992-es döntésnek és a médiatörvény által felállított testületek alkotmányosságának a 22/1999. (VI. 30.) AB határozathoz. Hát annyi, hogy egy évvel a törvény hatálybalépése után, 1997 januárjában már legalább egy indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, ami a pártok alkotmányellenes befolyását kifogásolta a média-testületekben. Ha a határozat meghozatalát megelőző két és fél esztendőben az alkotmánybírák szükségét érezték volna annak, hogy döntsének ennek az indítványnak a sorsáról, a médiaháború újabb csatái esetleg megelőzhetők lettek volna, például a pártok jelelölésben játszott kizárólagos szerepének megszüntetésével. De a kuratóriumi választások 1999-es problémáinak előkérdését jelentő pártjelölés alkotmányosságának kérdését legkésőbb a határozat előkészítésekor napirendre lehetett volna tűzni. Az 1999 nyár elején kihirdetett határozat amúgy is legalább négy különböző indítvány egyesítése nyomán született, kézenfekvő lett volna egyidejűleg eldönteni a legrégebben elfekvő beadványt is, aminek mellőzése azért is furcsa, mert a döntés indokolása hivatkozik is az 1992-es határozatnak a pártbefolyás alkotmányellenességére vonatkozó részére.

Egy magyarázat mégis adódik e poros indítvány elfelejtésére: ha a taláros testület korábbi ítéletéhez következetesen ragaszkodva alkotmányellenesnek mondja ki a közszolgálati műsorszolgáltatók kuratóriumainak jelölési és választási szabályait, akkor a törvény teljes 55. §-át hatályon kívül kellett volna helyeznie, és nem utasíthatta volna el a most megtámadott bekezdések megsemmisítését kérő indítványokat. Márpedig úgy tűnik, hogy Lábady Tamás előadó alkotmánybíró és öt társa, akik a lehető legszűkebb többséggel fogadták el a döntést, mindenáron el akarták kerülni az alkotmányellenesség megállapítását és a hatályon kívül helyezést, de még azt is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapítsanak meg. Az egyetlen kompromisszum, amire a többség hajlandó volt, hogy alkotmányos követelményként kimondták: sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők figyelembe azok az elnökségi tagok, akiket olyan képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés, amely időközben megszűnt.

Ennek a megoldásnak több szépséghibája is van. Az egyik, hogy a hiányzó törvényi szabály konstatálása és a jogalkotó pótlásra való felszólítása helyett maga az Alkotmánybíróság állapít meg egy szabályt, amivel – anélkül, hogy erre felhatalmazása lenne – maga alkot új jogot. Ennél is nagyobb baj azonban, hogy ebből az egyébként triviális, az indítványozó által is természetesnek tartott tételből a többséget alkotó alkot-

mánybírák azt az alkotmányjogilag elfogadhatatlan következtetést vonják le, miszerint az a körülmény, hogy a képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjei is tagjai a médiakuratóriumok elnökségének, önmagában nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapját. Ezzel azt állítják Lábadyék, hogy egy patikamérlegen kidekázott pártegyensúly szempontjából nincs jelentősége annak, ha időközben a Parlamentből kiesett pártok – nyilván valamelyik oldalra húzó képviselői – továbbra is részt vesznek a döntésekben. Vagyis miközben az indokolás oldalakon keresztül azt, az alkotmányossági probléma szempontjából irreleváns kérdést taglalja, hogy a parlamenten kívüli pártok esetében értelmezhető-e a kormánypártiság és az ellenzékiesség, elfelejti feltenni a valódi kérdést: kit is képviselnek a parlamenten kívül rekedt pártok delegáltjai, és mi az alkotmányos alapja annak, hogy továbbra is a testületek tagjai maradhatnak? E logika szerint nem parlamenti pártok képviselőivel tetszés szerint bővíthető lenne az elnökség anélkül, hogy az befolyásolná az egyensúlyt.

A többségi érvelés másik nagy belső ellentmondása, hogy miközben azt állítja: az elnökségek nem gyakorolhatnak meghatározó befolyást a rádió- és televízió-műsorok tartalmára nézve, egyfolytában azt igyekszik igazolni, hogy a jelenlegi szabályok mellett a Kormány nem juthat meghatározó befolyáshoz e testületekben. Csakhogy, miért kellene az egyensúly érvényesülését vizsgálni egy olyan grémiumban, ami állítólag nem is hoz fontos döntéseket? De ezekből, a minden logikát nélkülöző megállapításokból még csak annyi következik a kuratóriumok alkotmányosságára nézve, hogy a Magyar Rádió és a Magyar Távirati Iroda kuratóriumi elnökségeinek kiegészítésekor a kormányzópártok az MDNP és a KDNP megmaradt képviselőit nem tekinthették volna ellenzékieknek, így jogosulatlan volt ellensúlyozásukra további kormánypárti tagok megválasztása.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás elvének az igazi pofont azonban a kizárólag kormánypárti tagokból megalakultnak minősített csonka tévés kuratóriumi elnökség legalizálásával adták a többségi döntés alkotói. Az mégcsak hagyján, hogy cinikusan megállapítják: a kuratóriumi elnökségek megalakulására vonatkozó törvényi rendelkezések „világosak”. Mintha éppen nem az elnökség és a cégbíróság eltérő értelmezéseiről szóltak volna az alkotmánybíróági döntést megelőző hetek vitái. Ennél is komolyabb cinizmus nyilvánul azonban meg abban a megállapításban, miszerint nem alkotmányossági kérdés az, ha a jelöltállítási és választási eljárás esetenként nem működik, és a mechanizmus működtetése során esetlegesen előforduló – politikai vagy egyéb okra visszavezethető – nehézségek nem teszik magát a szabályozást alkotmányelle-

nessé. Ezt az álláspontot el is lehetne fogadni, ha az Alkotmánybíróságnak nem lenne 1991 óta követett gyakorlata az „élő jog” teóriája, vagyis az, hogy a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát a gyakorlatban való érvényesülésük tükrében kell megítélni: az alkotmányosnak tűnő szöveget is meg kell semmisíteni, ha alkotmányellenesen alkalmazzák. De még ezt a felfogást is értékelhetnénk úgy, hogy az alkotmánybírák igyekeztek lerázni magukról a politikai döntés ódiumát, ha az elnökség kizárólag kormánypárti tagokból történő létrehozásának elfogadását legitimáló alkotmányjogi érvelés nem lenne teljesen elfogadhatatlan.

Mert milyen alapon is utasítja el a hat bíró a csonka kuratóriumot lehetővé tevő szabály alkotmányellenessé nyilvánítását: „az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból ‘kisebb veszélyt’ jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati média-kuratóriumok egyáltalán nem működnének.” (Emlékezzünk vissza, ehhez hasonló teória szolgált alapul 1992-ben az 1974-es kormányhatározat hatályban tartásához is.) Persze a ‘kisebb veszély’-konceptió valóban alkalmazható lenne, ha arról volna szó, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát – melyet az Alkotmánybíróság éppen az ominózus 1992-es döntés óta több határozatában is a kommunikációs jogok egyfajta ‘anyajogaként’ preferált – valamelyik más alkotmányos jog érvényesülése miatt lenne feltétlenül szükséges arányosan korlátozni.

Csakhogy mit mond ebben az esetben a többség az elkerülhetetlen korlátozás indokáról: „[A]z alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működését.” Látszólag tehát két alapjog ütközése esetén a bíróság az egyiknek adott elsőbbséget. A kérdés csak az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók zavartalan működésének mi köze a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos joghoz? Semmi. Ha lenne, akkor az Egyesült Államokban, ahol a világ talán legrigorózusabb törvényi szabályozása (*Freedom of Information Act*) és bírósági gyakorlata garantálja a közérdekű adatokhoz való szinte korlátlan hozzáférést, nem beszélhetnénk a közérdekű adatok megismeréséhez való jogról, hisz köztudottan nincsenek közszolgálati műsorszolgáltatók.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga minden civilizált alkotmányos rendszerben, így a magyar Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése szerinti értelmében is azt jelenti, hogy mindenkinek joga van megismerni és terjeszteni a közérdekű adatokat. A magyar jogrendszerben a közérdekű adat fogalmát az 1992-es adatvédelmi törvény

a következőképpen definiálja: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem tartozó adat.” Ugyanez a törvény kötelezi is a közérdekű adatokat kezelő szerveket, hogy segítsék a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezt természetesen hatásosan szolgálhatják a közszolgálati műsorszolgáltatók, miként persze a kereskedelmiek is, meg az írott sajtó is, de a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak nem a közszolgálati médiumok, de még csak nem is a sajtó általában az alanya, hanem mindenki. Sőt, sem a közszolgálati, sem a nem-közszolgálati sajtónak nem is lehet semmiféle privilégiuma a közérdekű adatok megismeréséhez, mert az sértené a polgárok alkotmányos jogát. Vagyis bármelyikünknek pontosan ugyanannyi joga van hozzájutni a közérdekű adatokhoz, mint például a Magyar Televízió riporterének. Sajnálatos, hogy a kisebbségben lévő öt alkotmánybíró – akik egyébként alkotmányellenesnek ítélték a támadott médiatörvényi szabályokat – egyike sem hívta fel különvéleményében a figyelmet a közérdekű adatok megismeréséhez való jog ezen teljes félreértésére. (Sajnos nem véletlen félreértésről van szó. Ezt igazolja, hogy az e határozattal egy napon kihirdetett, az átvilágítási törvény alkotmányosságáról szóló, egyhangúan elfogadott 23/1999. (VI. 30.) AB határozat szintén helytelenül használja a közérdekű adat fogalmát, midőn közérdekű adatnak minősíti az egykori titkosszolgálati tisztek személyes adatait, jóllehet – mint a törvényi definícióból kiderült – a közérdekű és a személyes adat egymást kizáró kategóriák.)¹⁷

Mindebből pedig az következik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók politikailag kiegyensúlyozatlan működése nem igazolható a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának érvényesülésével. Vagyis a véleményszabadság sérelmével szemben, amit a kiegyensúlyozottság garanciáinak hiánya okoz, nem áll másik alkotmányos jog, ami igazolhatná annak korlátozását. Természetesen lehetetlen vállalkozás lenne annak megállapítása, hogyan fordulhat elő, hogy tizenegy, egyaránt magasán kvalifikált jogász közül hat semmilyen alkotmányossági kivetnivalót nem lát abban, a politika szereplőit annyira megosztó törvényi szabályozásban, amit öt társuk alkotmányellenesnek ítélt.

Összegzésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság első tíz éves joggyakorlatában a véleményszabadság kitüntetett alkotmányos jogként szerepelt, kollízió esetén általában megelőzve más jogokat. A magyar alkotmánybíráknak ez a felfogása úgy alakult ki, hogy követték több nemzeti (amerikai, német) és nemzetközi (Emberi

17. A közérdekű adat fogalmának a törvénybelitől szándékosan eltérő Alkotmánybíróság általi használatáról lásd részletesen: Kerekes Zsuzsa: Törvényen innen és túl. Az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában. Fundamentum, 1999/3. 42-50.

Jogok Európai Bírósága) bíróság által kidolgozott mintákat. Ugyanakkor – mint láttuk – a minták és mércék olykor következetlen alkalmazása bizonytalanságokat is okozott a gyakorlatban. Összességében ez a gyakorlat mégis inkább liberálisnak mondható. Ebben az első kilenc esztendőben nagy szerepe volt a legfontosabb ilyen tárgyú döntéseket előkészítő Sólyom László felfogásának, bár az ő álláspontjában is megfigyelhetők voltak változások. Szinte lehetetlen pontosan megjósolni a gyakorlat további alakulását. Sólyom, egy leköszönését követően adott interjúban az utóbbi évek bizonyos jelei alapján úgy gondolta, hogy a közösség elleni izgatás „gyalázkodási” tényállásának megsemmisítése ma már nem kapna többséget. Erre a következtetésre pedig úgy jutott, hogy már több mint egy éve elkészítette az önkényuralmi jelképek használata büntethetőségének alkotmányosságáról szóló ítélettervezetet, amit azonban azért nem vitt a testület elé, mert úgy ítélte meg, a „szokatlanul liberális szemléletű” tervezet nem kapná meg a többség szavazatát.¹⁸ Sólyomnak az izgatás megítélésével kapcsolatos vélekedésére az említett 1999-es határozatával rácăfolt az új összetételű testület. Az önkényuralmi jelképek kapcsán azonban igaza lehet Sólyomnak. Sőt feltehetően ez a félelme igazolható lehet a hosszú évek óta a testület előtt fekvő két másik szólásszabadsággal kapcsolatos ügyre, a Btk. nemzeti jelképek megsértése, illetve rémhírterjesztés elnevezésű tényállásainak sorsát illetően is. A magyarázat e feltételezésre nyilván bonyolultabb annál, semhogy Sólyom(ék) távozásával megszűnt a liberális többség a testületben.¹⁹ Néhány dolog azonban talán mondható. Az egyik, hogy a kezdeti évek liberális jogi szemléletmódot tükröző döntései nincsenek okvetlenül közvetlen összefüggésben az azokat támogató többség liberális felfogásával. Sőt, még a döntéseket alapvetően meghatározó Sólyom László ilyen ideológiájával sem.²⁰ Úgy gondolom, hogy a jelenlegi bírák sem konzervatívabbak a már eltávozottaknál, márcsak azért sem, mert szerintem ők sem voltak liberálisnak mondhatók. Abban, hogy mégis ilyen döntések születtek, bizonyosan szerepet játszott a rendszerváltás kezdeti időszakának a mainál lényegesen liberálisabb társadalmi-politikai környezete.

18. Búcsú a Donáti utcától. Négyszemközt Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság leköszönt elnökével. Magyar Hírlap, 1998. november 28.

19. Egy hosszabb tanulmányban megpróbáltam részletesebben válaszolni erre a kérdésre. Lásd: Halmai Gábor: Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve. *Fundamentum*, 1999/2. 5–27.

20. Sólyom a vele készült *Fundamentum*-interjúban kifejezetten elutasította, hogy a bírákat és így őt magát is a liberális-konzervatív kategóriapárossal írják le. 33. oldal. Tordai Csaba a magaméval polemizáló írása is kétségbe vonja Sólyom liberalizmusát. Lásd: *Fundamentum*, 1999/2. 74–77.

ÁDÁM ANTAL

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

EGYHÁZAKKAL KAPCSOLATOS HATÁROZATAI

I. A vallás fogalma

1. A vallás rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát ismertté tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartási szabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A hitelvek a világ és az ember eredetére, rendeltetésére, az emberi test és lélek viszonyára, az ember halál utáni sorsára, a megismerhető világon túli legfőbb lény vagy lények, erők és törvényszerűségek létére vonatkozó, a hitvalló, a vallásos emberek által elfogadandó és tiszteletben tartandó megállapítások összessége. Az ilyen hitelvek és a hozzájuk kapcsolódó magatartási szabályok átfogják az ember személyiségének teljességét és meghatározó szerepet töltenek be az emberi méltóságtudatra, az emberi személyiség kibontakozásának és megvalósulásának milyenségére, valamint a vallási közösség megnyilvánulásaira.

E rövid megállapításokból többek között az következik, hogy a vallás a *világnézet* egyik változatának tekinthető. A világnézetnek azonban emellett előfordul vallásellenes vagy ateista, materialista és vallási szempontból közömbös változata is.

2. A vallásszabadság nemzetközi jogilag és az Alkotmány által is biztosított *alapjog*, amely állampolgársági hovatartozásra tekintet nélkül mindenkit megillet hazánkban. A vallásszabadságnak mint alapjognak számos, közel húsz részjogosítványa jelölhető meg. A vallásszabadság alapján bárki jogosult vallás 1) elfogadására, 2) megválasztására, 3) megváltoztatására, 4) elhagyására, 5) gyakorlására mégpedig nyilvánosan, vagy magán-körben, másokkal együtt közösen vagy egyénileg, szertartások révén vagy más módon, 6) megvallására, 7) megvallásának mellőzésére, 8) egyéni tanulására, 9) iskolai vallás-

oktatásban való részvételre, 10) vallás tanítására, 11) a valláshoz tartozás állami nyilvántartásba vétele tilalmának teljesítésére, 12) az előírt feltételek követésével másokkal együtt vallási közösség, egyház alapítására, 13) az egyház életében, szertartásaiban való részvételre, 14) gyermekei iskolai vallásos nevelésének megválasztására, 15) hivatali esküjében vallásos megerősítés alkalmazására, 16) vallási alapú hátrányos megkülönböztetés, vagyis diszkrimináció mellőzésének igénylésére, 17) a vallási fogantatású lelkiismereti meggyőződés alapján fegyveres katonai szolgálat megtagadására, és helyette más kötelező polgári szolgálat vállalására, 18) a vallásszabadságból fakadó jogok megvalósulásának állami támogatására és védelmére. E felsorolás után rögtön megjegyzem, hogy ez nem tekinthető kimerítőnek és lezártnak, hiszen bármelyik összetevő tovább részletezhető, illetve minden valószínűség szerint a vallásszabadság érvényesítésének a felsoroltakon kívül több egyéb megnyilvánulási formája is megjelölhető. Az azonban a felsorolt részjogosítványok figyelembe vételével nem lehet kétséges, hogy a vallásszabadság részben egyéni, részben közösségi szabadságjog. Az egyházak számára biztosított jogok pedig nagyrészt kapcsolódnak a vallásszabadság felsorolt egyéni vagy közösségi részjogosítványaihoz, de találunk közöttük azokkal csak távolabbi összefüggésben álló, az egyház szerveit vagy papjait megillető, sajátos jogokat is.

A vallásszabadságban a vallásos emberek tudatosan választott és vallásos életvitelükben internálódott *értékválasztás állami* elismerése, tisztelete, támogatása és védelme nyilvánul meg. A vallásszabadság alkotmányi biztosítása és érvényesülésének törvényi és egyéb jogszabályi meghatározása, mindezeknek egyházi szervezése, valamint egyéni követése együttesen a vallást, a vallásszabadságot, az egyházat állami szabályok keretei között létező és érvényesülő értékes alkotmányos intézménycsoporttá avatja.

3. A vallásszabadságot a nemzetközi okmányok és az alkotmányok is általában a *gondolat és a lelkiismereti szabadsággal* együtt állapítják meg. Az ember és polgár jogainak 1789. augusztus 26-án elfogadott híres francia deklarációjában a gondolatszabadságnak a felvilágosodás bázisán kettős irányultsága volt. A gondolatszabadság szemben állt a keresztény vallásoknak azzal a megoldásával, hogy bizonyos gondolat tartalmakat önmagukban is tiltanak és bűnnek nyilvánítanak. Jelentette és jelenti a gondolatszabadság emellett a gondolkodás, a meditálás, a gondolattermelés, a meggyőződés kialakításának szabadságát is. Ez az összetevő közvetlenül kapcsolódik a lelkiismereti szabadsághoz, amely a meggyőződés kialakításának, megvallásának és követésének szabadságát jelenti. A meggyőződés tárgya és tartalma szinte felsorolhatatlanul sokféle

lehet. A különböző tartalmú meggyőződések között azonban kiemelkedik a világnézeti, a vallási, az erkölcsi, a politikai, a tudományos és a művészeti meggyőződés.

A vázoltak alapján megállapíthatjuk, hogy a vallásszabadság a lelkiismereti szabadságnak tárgy szerint nevesített változata. A lelkiismereti szabadság alapján és nem a vallásszabadság alapján választhatja bárki az ateista, a materialista és a vallási szempontból közömbös világnézetét. A lelkiismereti szabadság alapján lelkiismereti okokra hivatkozva tagadhatja meg a nem vallásos állampolgár a fegyveres katonai szolgálat teljesítését.

A vallások mibenlétére vonatkozó tudományos vizsgálódás egyik vitatott kérdése, hogy az ún. abszolút egyéni, a rendszerbe foglalt és meghirdetett vallásoktól eltérő, mások általi követésre igényt nem tartó, de hitelvi, tehát vallásos jellegű felfogás, a vallás körvonalazott fogalmát figyelembe véve, vallásnak minősül-e? Szerintem az ilyen abszolút individuális hitelvi koncepció nem tekinthető vallásnak, mert hiányzik belőle a mások általi követést igénylő kinyilvánítottság, a vallási közösség léte és az ahhoz való tartozás. Az ilyen egyéni hitelvi koncepció kialakítását és követését ugyan-csak nem a vallásszabadság, hanem az annál tágabb lelkiismereti szabadság biztosítja.

4. Alig vonható kétségbe, hogy a vallás az ember egyik kiemelkedő egyéni ügye, a vallás azonban mégsem tekinthető kizárólag magánügynek. A valláshoz és egyházhoz kapcsolódás, a vallás követése, az egyház illetve egyházak működése nem volt pusztán magánügy a történelem korábbi korszakaiban és nem az a modern alkotmányos jogállam keretei között, jelenleg sem. Közismert, hogy a vallások meghatározó közösség- és történelemformáló szerepet töltöttek be a földkerekség valamennyi jelentős kultúrkörében, hozzájárultak a tudományok, a művészetek, a kultúra, az állami és társadalmi intézmények, az emberi viszonyok fejlődéséhez. A vallások gyakran megalapozták és erősítették a nemzeti azonosságtudatot, fejlesztették a hazafiságot, sőt esetenként annak túlhajtását, a nacionalizmust is. A vallás- és egyháztörténet sem nélkülözte a véres vallásháborúkat, az eretnekek kegyetlen büntetését és az egyházi hatalommal való visszaélést sem. Ilyen jelenségekkel sajnos napjainkban is találkozunk. A vallás és egyház politikai összefüggéseit látványosan érzékelteti az a körülmény, hogy a politikai pártok világnézeti felfogásuktól függetlenül szavazatok és politikai támogatás szerzése céljából egyre nagyobb figyelmet fordítanak a vallásos rétegek sajátos arculatának figyelembe vételére és igényeik teljesítésére.

II. A vallás mint alkotmányi érték

1. Az öntudatra ébredt ember természetes megnyilvánulása, hogy értékeli környezetét, minősíti mások és saját megnyilvánulásait. Ennek alapján különbséget tesz a számára előnyös, kedvező, illetve hátrányos, rossz között, rangsorolja a kedvező jelenségeket és hasznosítható tárgyakat. Stabil egyéni értékszemplélet és tartós közösségi értékrend azonban csak hosszabb idő alatt folytatott, következetes gyakorlat eredményeként alakul ki. Ehhez elengedhetetlen, hogy az értékszemplélet az emberben internálódjék, vagyis áthassa az egyén szellemét, lelkiületét, érzelmeit, megnyilvánulásait és felelősségét, a közösségben pedig interiorizálódjék, azaz olyan közösségi irányultsággá, szokásrenddé váljék, amely által a közösség elvárja tagjaitól az értékrend tiszteletben tartását, sőt adott esetben különböző eszközökkel és módszerekkel készíti is tagjait a közösségi értékfelfogás követésére. Bármire vonatkozzék is az egyéni értékszemplélet vagy a közösségi értékfelfogás, annak mindig behatároló, befolyásoló, tehát regulatív hatása van. Természetes ezért, hogy valamennyi normacsoport, így különösen a vallási, az erkölcsi, a jogi és az illemlnormák értékforrásúak és értékirányultságúak.

2. Az állam alaptörvényében foglalt normák nagyrészt az alkotmányozó hatalom által létrehozni, szolgálni, fejleszteni, óvni, védelmezni szánt értékekre vonatkoznak. Korszakunk alkotmányos jogállamai által fejlesztendő, megvalósítandó és oltalmazandó értékeket jelentős arányban meghatározzák az európai kultúra hagyományai – ezek között különösen a görög politikai és erkölcsi kultúra, a római jog elvei, az isteni jogból, a természeti törvényszerűségekből vagy az ésszerűségből levezetett természetjogi elvek, a zsidó-keresztény vallások erkölcsi normái, a patrisztika, a skolasztika, a reneszánsz, a reformáció, a felvilágosodás tanításai, a szocialisztikus eszmék –, és a háborúk borzalmi, valamint az önkényuralmi rendszerek visszaélései figyelembevételével a II. világháború után nemzetközi együttműködéssel kialakított olyan nemzetközi okmányok, amelyek fontos alapelveket, tilalmakat, alapjogokat, kötelelességeket és más értékeket fogalmaznak meg.

Az alkotmányos jogállam alkotmányi értékei körében ennek folytán kiemelkednek a korszerű demokratikus alapelvek, a különösen veszélyes visszaélések elleni tilalmak, az emberi és állampolgári alapjogok, bizonyos alapkötelelességek és egyéb nevesített alkotmányi értékek. Bár ezeket az értékeket a kötelező vagy ajánlást tartalmazó nemzetközi okmányok és az ország adottságai figyelembevételével az alkotmányozó hata-

lom állapítja meg, mégis azért minősülnek mindenki által tiszteletben tartható *közös kincsnek*, mert biztosítják a nézetek, a vallások, az érdekek, a törekvések sokféleségét. Ez a pluralitás nagyon széleskörű, változatos és változékony. Van azonban e sokféleségnek egy nagyon lényeges, áthághatatlan korlátja. Nem engedi meg ugyanis olyan nézetrendszer uralomrajutását, amely e pluralitás érvényesülésének megszüntetését tűzi zászlájára. A vázoltak figyelembevételével az alkotmányi értékeknek három rétegét különböztetjük meg. Ezek: 1) az elérni, szolgálni, védeni kívánt értékek (pl. emberi élet, vallás, jogbiztonság stb.), 2) az előbbi értékekre vonatkozó alapvető alanyi jogosultságok és köteleességek, 3) az első réteg összetevőit és a második réteget alkotó jogosultságokat és köteleességeket megállapító alkotmányi rendelkezések.

3. A vallási pluralitás számára elméletileg és többnyire gyakorlatilag is az a körülmény a legkedvezőbb, ha az alkotmányi értékek védelmére hivatott állam világnézetileg és azon belül vallásilag *semleges*, nem vall magáénak egyetlen világnézetet sem és nem azonosul egyetlen vallással sem. Az illetékes állami szervek által szabályszerűen nyilvántartásba vett, tehát nem alkotmányellenes és az általános törvényeket is elismerő vallásokat, egyházakat, ezek pluralitását és egyenjogúságát azonban értéknek tekinti. Ezért irányukban nem közömbös, hanem fennállásukhoz, működésükhöz, gyakorlásukhoz intézményes támogatást biztosít. Ilyen tartalmú viszonyulásra és aktivitásra pedig a tapasztalatok szerint különösen akkor képes az állam, ha az alkotmány előírja az egyházak és az állam elválasztását és ha ez a követelmény megfelelően érvényesül. Ez a megállapítás átvezet bennünket az egyházak és az állam viszonyának ugyancsak vázlatos áttekintéséhez.

III. Az egyházak és az állam viszonya Magyarországon

1. Az egyházak és az állam viszonyának a történelmi vertikumban és korszakunkban is számos változata alakult ki és érvényesül. Gondoljunk különösen a bizánci államegyháziságra, az ún. cezaropapizmusra, a frank, az angol és a skandináv államegyháziságra, a VII. Gergely és VIII. Bonifác pápák által meghirdetett és megvalósítani törekedett egyházállamiságra, az általuk vallott „két kard” koncepciójára, az ezzel szemben álló gallikánizmusra, az „Eigenkirche”, a „Cuius regio, illius religio” területiális rendszereire, az államvallásra, a nemzeti vallásra, a többségi vallás domináns pozíciójára, a történelmi vallások és egyházak privilegizált közjogi helyzetére.

E sokszínűség ellenére elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt széles körben elismerést nyert az a felfogás, hogy korszakunk alkotmányos jogállamában a vallásszabadság, a világnézeti, a vallási és egyházi pluralitás, továbbá ezek formális egyenjóság, az állam világnézeti semlegessége, valamint az egyházak és az állam elválasztása konzisztens, tehát ellentmondásmentes és koherens, vagyis egymásra épülő, értékes rendszert képes alkotni.

Hangsúlyozandó, hogy korszerű alkotmányos jogállami keretek között a szeparáció nem válhat izolációvá. Autonóm egységek *partneri* viszonyáról lehet szó. Ennek eszköze számos közérdekű ügyben az együttműködés és a kölcsönös támogatás. A kölcsönös támogatás azonban rendszerint nem anyagi, pénzügyi egyenértékűsége, hanem annál magasabbrendű spirituális, politikai, kulturális érdekeltségre épül és közcélokat szolgál. Ennek a viszornak ezen kívül megnyilvánulása lehet az egyensúlyozás, a versengés, a kritika, a kölcsönös ösztönzés is.

Az együttműködésnek számos hagyományos tárgyköre létezik hazánkban. Kiemelkedő a szerepe az egyházaknak a lelki ápolásban, az erkölcsi nevelésben, az oktatásban, az egészségvédelemben, a szociális ellátásban, a kulturális életben, a művészetek ápolásában, a bűnözés, valamint a szenvedélybetegségek elleni küzdelemben és a kiegyensúlyozott, korrekt emberi kapcsolatok alakítását szolgáló készségek fejlesztésében.

2. A történelmi egyházak, bizonyos politikai erők és egyes szakemberek részéről hosszabb idő óta felmerült az az igény, hogy az *egyházalapítás* feltételeit a jelenlegihez képest pontosítani és egyben szigorítani kell országunkban. Tagadhatatlan, hogy az 1990. évi IV. törvényben található hatályos szabályozás nagyvonalú és nem eléggé pontos. Új egyházat már száz természetes személy alapíthat, és az új egyház állami elismeréséhez, vagyis bírósági nyilvántartásba vételéhez csak az elfogadott alapszabályt kell benyújtaniuk az alapítóknak, a *hitelvi koncepciók* tekintetében pedig csak nyilatkoznuk kell arról, hogy azok nem ütköznek az Alkotmányba és a törvényekbe. A létszámemelést magam sem ellenzem, megjegyzem azonban, hogy ennek visszamenő hatálya nem lehet. Magam is indokoltnak tartom, hogy új egyház alapítása esetén az alapítók képviselője a hitelvi koncepciókat is köteles legyen a nyilvántartásra jogosult bírósághoz benyújtani, amely a meglévő egyházak képviselőiből és vallástudományokkal foglalkozó szakemberekből álló véleményező testület állásfoglalását hasznosítva dönthetne arról, hogy ezek a hitelvek vallásnak minősülnek-e és nem ellentétesek-e az alkotmányi értékekkel. A nyilvántartásba vételt az ország egész területére kiterjedő illetékességgel

a Fővárosi Bíróság hatáskörébe lehetne utalni. Egyetértéssel fogadom azt az elképzelést is, amely szerint az új egyház belső szervei jogi személyiségének elnyeréséhez nem tartja elégségesnek azt, hogy ezek csak az új egyház alapszabályában szerepeljenek. A belső szervezeti egységek jogi személyiségének elnyeréséhez is bírósági nyilvántartásra lenne szükség. Annak érdekében, hogy valamely egyház illetve vallási közösség esetleges alkotmányellenes vagy törvényellenes tevékenysége feltárásra és bírósági elbírálásra kerülhessen, törvényben pontosan meg kellene határozni az ügyész felügyeleti és kezdeményezési jogának tartalmi összetevőit és eljárási rendjét.

3. Az *állami egyházjog* Magyarországon is magában foglalja mindazokat a speciális jogszabályi rendelkezéseket, amelyeket az állam a vallásszabadság jogával összhangban a vallásgyakorlás védelme érdekében, az iskolai vallásoktatás, az egyházak által fenntartott képzési és egyéb intézetek működése, a kórházakban, börtönökben, a fegyveres erőknél végzendő lelkipásztori tevékenység tekintetében, továbbá az egyházakra és az egyházi személyekre vonatkozóan az egészségbiztosítás, a nyugdíjbiztosítás, az adózás, a katonai szolgálat teljesítése, a gyülekezési és egyesülési jog stb. tekintetében alkot. Reális az a megállapítás, hogy ebben a normaanyagban még mindig jelentős hézagok, korszerűtlen vagy összhangban nem álló előírások is találhatók. Ésszerű és indokolt ezért az az igény, hogy az állami egyházjog normaanyagát össze kell gyűjteni, és az érintettekkel együttműködve elemezni, értékelni és rendszeresen korszerűsíteni kell.

IV. A vallásszabadságot és az egyházakat érintő alkotmánybírósági határozatok

1. Az elmúlt tíz évben az Alkotmánybíróság tizenkét határozata érintette az egyházak helyzetét. E határozatok publikált szövegének terjedelme meghaladja a 90 oldalt. Tartalmuk részletező ismertetése a rendelkezésemre álló idő alatt szinte lehetetlen. Ezért ezek átfogó jellemzésére és értékelésére töreksem. Premisszaként fogalmazom meg azt a legáltalánosabb jellemzőjét a vizsgált határozatoknak, hogy valamennyi rendszerváltás alkotmányi alapjának 1989-ben történt megteremtése után született jogszabályokat érintette. Ez a nagyon lényeges vonás abból a körülményből fakadt, hogy egyrészt az Alkotmánynak már az 1989. október 23-án hatályba lépett szövege a kapcsolódó nemzetközi okmányok körültekintő figyelembevételével, a mai napig változtatásra nem szoruló, korszerű tartalommal határozta és határozza meg a lelkiismereti

és vallásszabadság tartalmi összetevőit, valamint az egyházak és az állam elválasztásának alapelvét. Másrészt pedig az 1985-ben választott Országgyűlés 1990. január 24-én elfogadta az egyházak képviselőinek és más szakembereknek mintegy kétéves közreműködésével kidolgozott, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt. A kihirdetés napján, 1990. február 12-én hatályba lépett, akkor alkotmányerejűnek nevezett törvény zárórendeletei között pontos felsorolással hatálytalanította az e tárgycsoportot érintő elavult, illetve az új demokratikus alkotmányi szabályozással ellentétes valamennyi korábbi jogszabályt.

Számos más tárgykörre vonatkozó jogszabályoktól eltérően, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint az egyházak tekintetében az Alkotmánybíróságnak egyetlen esetben sem kellett a rendszerváltozás megkezdése előtt alkotott jogszabályt alkotmányellenessé nyilvánítania és megsemmisítenie. Az 1990. évi IV. törvény egyébként mind elméleti, elvi szempontból, mind pedig a hazai haladó, liberális tradíciók megerősítése tekintetében is rendkívül korszerű törvénynek bizonyult. E megállapítás megalapozottságát bizonyítja, hogy a törvény 10 év alatt az 1993. évi LXXIII. törvénnyel eszközölt egyetlen kiegészítő módosításban részesült és mindeddig csupán egy indítvány támadta a törvény egyik, mégpedig az egyházalapítás minimális létszámi feltételét megállapító rendelkezését. Ezt az indítványt az Alkotmánybíróság egyébként megalapozatlannak minősítette és a támadott rendelkezés alkotmányellenességének hiányában elutasította. (8/1993. (II. 27.) AB határozat)

2. Az egyházakat érintő alkotmányossági viták kivétel nélkül az egyházi törvény megjelenése után elfogadott és hatályba lépett jogszabályokhoz kapcsolódtak és a következő tárgycsoportokra vonatkoztak: a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény egyes rendelkezései, a közoktatásról szóló, többször módosított 1993. évi LXXIX. törvény bizonyos előírásai, a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 10. § (4) bekezdése, a Tábori Lelkeszi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet, a magyarországi népesség vallási megoszlásának felmérésére irányuló reprezentatív vizsgálat tekintetében igényelt absztrakt alkotmányértelmezés. Már e felsorolás is jelzi, hogy számos kedvező körülménynek köszönhetően az Alkotmánybíróságnak eddig nem kellett foglalkoznia a vallásszabadságot érintő jogalkotás több országban felmerült olyan problémáival, mint pl. bizonyos vallási normák és meghatározott egészségvédelmi jogok, vagy közlekedési előírások ütközése, vallási szimbólumok elhelyezése és viselése.

Az említett tárgyköröket érintő AB határozatok közül tartalmát és szerepét tekintve is legátfogóbb és legjelentősebb döntésként született meg a 4/1993. (II. 12.) AB határozat. Az Alkotmánybíróságnak ezt a döntését átfogó és több tárgykörre kiterjedő, részletező volta alapján méltán tekinthetjük a lelkiismereti és vallásszabadság tartalmi elemeit, az egyházak és az állam viszonyát, ezen belül az egyházi iskolák, a világnézeti szempontból semleges állami és önkormányzati iskolák, valamint az e két csoporton kívül eső alapítványi és magániskolák jellemzőit, valamint a hitéleti és más közérdekű rendeltetésű volt egyházi ingatlanok reprivatizálását érintő alkotmányossági döntések *precedens jellegű alaphatározatának*. (A továbbiakban: első alaphatározat.)

Erről a döntésről és az egyházakat érintő többi AB határozatról először általánosságban a következő jellemzőket emelem ki.

a) E határozatok is plasztikusan tükrözik, hogy az Alkotmányban rögzített alkotmányi értékek, különösen az alapelvek, a tilalmak, az alapjogok, az alapkötelelességek és más nevesített értékek olyan szoros összefüggő rendszert alkotnak, amelyben *ezek az értékek gyakorlati kapcsolódásuk révén egymás tartalmát és szerepét megvilágítják, kiegészítik, teljesebbé vagy sajátossá teszik*. Különösen az említett alaphatározat, de a többi kapcsolódó döntés is világossá tette a bármilyen meggyőződés kialakítását lehetővé tevő lelkiismereti szabadság, valamint a lelkiismereti szabadság egyik nevesített változataként szereplő, már felsorolt részletjogosítványokat tartalmazó vallásszabadság közvetlen és szoros összefüggését az emberi méltóság három összetevő csoportot (nevezetesen a személyi önrendelkezési jogot, a személyiség kibontakozásához és magatartási szabadságához való jogot, valamint a magánszféra védelméhez való jogot) magában foglaló általános személyiségi alapjogával, a véleménynyilvánítási szabadságot, az információszabadságot és az információs önrendelkezési jogot, valamint a nagyszámú állami feladatot involváló tömegközlelési jogot felölelő kifejezési szabadsággal, az általános és a nemzetiségi nyelvhasználat jogával, az egyesülési és a gyülekezési szabadsággal, a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való joggal, a tulajdonjoggal, a diszkrimináció tilalmával, a pozitív diszkrimináció lehetőségével, a társadalom, az állam, a szülők nevelési köteletségével, az egyházak, illetve az egyházi jogi személyek nagyszámú, pl. bizonyos rendeltetésű intézmények létesítésére, fenntartására és működtetésére vonatkozó jogával, az egyházak plurális egyenjogúságával, az államnak e jogokhoz differenciáltan kapcsolódó intézményes védelmi köteletségével, az egyházak és az állam elválasztásának alapelveivel, az állam és az állami iskola világnézeti semlegességével, az egyházi iskolák jogaival, az egyházi személyek jogi helyzetével; stb.

b) E határozatok is érzékeltetik, hogy az alkotmányossági viták az esetek többségében nem az alkotmányi értékek és az ellentétükként szereplő abszolút értéktelen, káros és ezért kifejezetten tiltott megnyilvánulások ütközéséből származnak. Az alkotmányi értékek a rájuk vonatkozó részletező jogi szabályozás, jogalkalmazás, vagy eme értékek érvényesítése során, már nagy számuk folytán is egymást gyakran korlátozzák. Az alkotmánybíráskodás ennek következtében az esetek jelentős hányadában annak elbírálására irányul, hogy az alkotmányi értékeknek a vonatkozó jogi szabályozás folytán egymás irányában gyakorolt korlátozása szükséges, alkalmas és arányos-e, hogy a kapcsolódó esetleges korlátozó szabályozás a végrehajtására való felkészüléshez kellő időt biztosít-e, tehát mindez alkotmányosan következett-e be, vagy a felsorolt kritériumok mindegyikének, esetleg némelyikének hiányában alkotmánysértő-e. E kérdések elbírálásakor az Alkotmánybíróság az összefüggésbe került alkotmányi értékek viszonyításával, arányosításával és ennek révén harmonizálásával alakítja ki az alkotmányossági vitát eldöntő döntését és szünteti meg a megállapított alkotmányellenes kollíziót, vagy legitimálja a szükséges, alkalmas, arányos korlátozást, illetve az alkotmányos megkülönböztetést.

c) Az alkotmánybíráskodást minden más ítélkezéstől megkülönbözteti az a sajátossága, hogy szerepe nem korlátozódik az alkotmányossági vita eldöntésére, hanem emellett hitelesen és mindenkre kötelezően értelmezi az Alkotmányt, esetenként pedig a jogszabály alkalmazásával szemben alkotmányossági követelményt állapít meg. A hiteles és kötelező alkotmányértelmezés révén folytonosan világosabbá, pontosabbá, részletebben meghatározottá és gazdagabbá válnak az alkotmányi értékek normatív és egyéb összetevői, áttekinthetőbbé lesznek és szilárd elvi ismérvekhez igazodnak az alkotmányi értékek közötti kapcsolatok. Ezáltal terebélyesedik és lesz egyre kimunkáltabbá az a kötelező alkotmányossági doktrína, amely keretet szab a jogszabályalkotásnak, a jogalkalmazásnak, a jogkövetésnek, megtermékenyíti az általános és ágazati jogtudományokat, az alkotmányi értékek megismerésére és tiszteletére neveli a polgárokat.

Hogy esetenként mennyire mélyrehatóan befolyásolják az alkotmánybírássági határozatok a kapcsolódó tárgykörben később alkotott jogszabályok tartalmát, meggyőző illusztrációként hivatkozhatunk a közoktatási törvény 1997-ben beiktatott 4.§ (2) bekezdésére, amely szinte változtatás nélkül törvényi rangra emelte az alaphatározat következő megállapításait. „Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intéz-

mény nevelési, illetve pedagógia programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és más világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia.” Az alaphatározat tartalmi hasznosításával nyilvánítja ki e törvény 81. §-a, hogy „a nem állami, nem helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmények vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezettként is működhetnek és ennek megfelelően [...] nevelési, illetve pedagógia programjukba beépíthetik a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket.”

A többször változott bizonytalan, sőt ellentmondásos jogi szabályozás tette szükségessé, hogy az Alkotmánybíróság a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában kinyilvánítsa: a közoktatási törvény „4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át.” (ABH 1997, 107.)

Azok a következtetések, amelyeket az alaphatározat az egyházak és az állam elválasztásával, az állam világnézeti semlegességével összefüggésben állapított meg, így pl. hogy az állam nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe és nem foglalhat állást vallási és hitbeli igazságok kérdésében, az egyház belső normáinak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható; stb., a hazai jogi felsőoktatás alkotmányjogi stúdiumában pontosan felsorolt, logikus voltak és egyértelmű megfogalmazásuk folytán a hallgatók által kedvelt vizsgaanyaggá váltak. E határozatokat nagyszámú magyar- és idegennyelvű tanulmány dolgozta fel, több hazai és nemzetközi konferencia vitatta meg.

d) Bár az egyházakat érintő AB határozatokra is érvényes az alkotmánybírósági *precedens-jog* konzisztencia és koherencia követelménye, vagyis, hogy az azonos tárgykört érintő és különböző időpontban született határozatok rendelkező részei között nem lehet ellentmondás, az indokolások érveinek pedig egymásra kell épülniük, mindez mégsem eredményezheti az alkotmánybírósági kötelező dogmatika megmerevedését. A precedens értékű határozatok elemei a későbbiekben kiegészíthetők, sőt módosíthatók is. A változtatást természetesen meg kell indokolni. Megjegyzést érdemel például, hogy éppen az 1993. február 12-én kihirdetett precedens jellegű egyházügyi alaphatározat néhány megfogalmazását 15 nap elteltével, a február 27-én kihirdetett 8/1993. AB

határozat – amelyet második egyházügyi alaphatározatnak nevezhetünk – pontosította. Az első alaphatározat szerint pl. „az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem.” A második alaphatározat ezzel szemben így hangzik: „az állam nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem.” Alig vonható kétségbe, hogy az utóbbi megállapítás pontosabb, mert egyértelműbb a megállapítás tiltó jellege és nemcsak az egyházakhoz kapcsolódó vallásokra, hanem más közösségek vallásaira, sőt egyházhoz vagy vallási közösséghez nem kapcsolódó vallásokra is vonatkozik. Sajnos e határozatok megalkotásakor arra nem gondoltam és így nem tettem szóvá, hogy a megfogalmazás akkor lenne igazán teljes, ha akként hangozna: „az állam nem azonosíthatja magát egyetlen vallás vagy más világnézet tanításával sem.”

e) A Magyarországon bejegyzett közel 100 egyház egyenjogúságával, esélyegyenlőségével, a hagyományos egyházak történelmileg kialakult szervezeti, szerepköri és működésrendi kiépültségével összefüggésben a vizsgált határozatokban olyan jelentős kategóriák nyertek tudatos alkalmazást, mint „a nem alkotmányossági vagy alkotmányossági szempontból közömbös kérdés”, „az alkotmányos határok”, a „több változatban is alkotmányosnak minősülő szabályozás”, valamint „az alkotmányossági szempontból ajánlott, de nem feltétlenül kötelező megnyilvánulás” fogalma. Nem alkotmányossági kérdésnek nyilvánítja például az alaphatározat, „hogy a hosszú történelmi múltra visszatekintő, nagy létszámú egyházak ismertsége, szervezeti struktúrája és az állammal való, sok területen begyakorlott együttműködése megkönnyíti tagjai számára a vallásgyakorlást ott, ahol ehhez más (gyakran állami) intézmények közreműködésére van szükség, mint például az egészségügyi vagy a büntetés-végrehajtási intézményekben. A vallásgyakorláshoz való jog érvényesítése nehezebb vagy könnyebb lehet attól függően is, hogy az illető vallási közösség milyen jogi formában szerveződött, illetve egyáltalán öltött-e jogi formát. A vallásszabadsághoz való jog érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem vezetnek arra, hogy bárki vallásgyakorlását megakadályozzák.” (ABH 1993, 100.)

f) Az egyházalapítási feltételek módosításának napirendre került törekvéseire és vitáira tekintettel is időszerű a második alaphatározat következő megállapítása: „Az állam tehát – amíg ezzel a vallásszabadságot, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogát nem sérti – belátása szerint határozhatja meg az „egyház” alapításának feltételeit [...]

Bármely vallási közösség vallásgyakorláshoz való joga sértetlen marad akkor is, ha az „egyház” jogállását nem nyerheti el, vagy nem kívánja elnyerni.” (ABH 1993, 103.)

Az idézett megállapítások szerintem annak az általánosító következtetésnek a megfogalmazását is lehetővé teszik, hogy a jogrendszernek az alkotmányi értékek szaporodása és hiteles alkotmánybíróági értelmezése következtében észlelhető alkotmányosodásával és szigorodó értékkööttségével párhuzamosan egyre világosabbá válik, sőt szélesedik az alkotmányosan szabaddá nyilvánított mozgástér és az alkotmányossági szempontból közömbös működési és magatartási szféra is.

3. Más megfelelő hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróságokhoz hasonlóan a magyar Alkotmánybírósnak is ki kellett dolgoznia a *pozitív diszkrimináció* feltételeit. Hasznosítva a nagymúltú alkotmánybíróságok tapasztalatait, e feltételeket először a 9/1990. (IV. 25.) határozatában fogalmazta meg a testület. E követelmények lényege, hogy a nagyobb egyenlőség biztosításának jegyében alkotmányos cél vagy jog szolgáltatásban az érintettek egyenlő méltóságának tiszteletben tartásával és az előnyben nem részesülők valamely alapjogának önkényes megsértése nélkül lehet meghatározott jogalany vagy jogalanyok javára pozitív diszkriminációt alkotmányosan előírni és alkalmazni. Ezeket az alkotmányossági követelményeket szem előtt tartva nem minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a vallásszabadságot, és a törvényben megjelölt, ahhoz kapcsolódó közérdekű egyházi funkciók ellátását szolgáló volt egyházi ingatlanok visszaadását. Azonos vagy hasonló feltételek hiányában utasította vissza a testület az 1395/E/1996. AB határozatában bizonyos civil szervezeteknek azt az indítványát, hogy az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely nem részesítette hasonló pozitív diszkriminációban az indítványban megjelölt szervezeteket. E határozat indokolása szerint: „Az Etv.-ben kedvezményezett egyházak nem vethetők össze bármely, nem gazdasági célú – tehát a civil szférába tartozó – jogi személlyel, hanem csakis összehasonlítható funkciójú, szerepű, nagyságrendű és autonómiájú jogi személyekkel, amelyek tulajdonjoga szintén szorosan, sőt kényszerítően kötődik valamely alapvető alkotmányos jog biztosításához. Az indítványban érintett egyesületek, civil szervezetek körülhatárolt résztevékenységre vagy meghatározott érdekek képviselésére szerveződnek, szemben az egyházakkal, amelyek célja a vallás gyakorlása. Az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében biztosított vallásszabadsághoz való alkotmányos alapjog megvalósításához nélkülözhetetlen, hogy az egyházak a funkcionalitás elve alapján az alapjog érvényesítéséhez szükséges vagyonhoz jussanak. A vallás-

szabadság garantálásától ugyanis elválaszthatatlan az egyházak működőképessége, amelynek viszont feltétele, hogy az egyházak meghatározott célú tulajdonnal rendelkezzenek.” (ABH 1998, 670.) Ugyancsak hasonló indokolással utasította el 1998-ban az Alkotmánybíróság bizonyos alapítványi és magániskolák képviselőinek azt az indítványát, hogy egyidejűleg nyilvánítsa alkotmányellenesnek a testület az egyházi iskolák javára előírt pozitív diszkriminációt és a velük szemben alkalmazott negatív diszkriminációt. (ABH 1998, 785, 799.)

Az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezésére hivatkozva igényelték bizonyos bejegyzett egyházak képviselői a „Tábori Lelkeszi Szolgálatról” szóló 61/1994. (IV. 28.) Korm. rendelet ama rendelkezésének alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését, amely felsorolja azt a négy történelmi egyházat, amelynek lelkeszeiből tevődik össze a Szolgálat. Az indítvány eme részének elutasítását alátámasztó indokolásból a következőket emelem ki. A Szolgálatra egyetlen egyháznak vagy katonának sincs alanyi joga. A megkülönböztetés tehát nem eleve jogosultak között történt, ezért alkotmányellenesnek csak akkor lenne minősíthető, ha az sértené az egyenlő méltóság követelményét, vagy az indítványozók vallásszabadsághoz való jogát. Ez azonban nem volt megállapítható, a Szolgálat létesítése egyébként is az állam illetékes főhatósága és az érintett egyházak megállapodásán nyugszik. A rendelet nem zárja ki újabb megállapodások kötését. Az indokolás a nyomtaték jegyében idézi az alaphatározatnak azt a jelentős megállapítását, mely szerint „Az egyházak egyenlőkként való kezelése nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembe vételét.” (ABH 1993, 53.)

4. Az egyházakat érintő AB határozatok általános jellemzőinek és néhány kiemelkedő összetevőjének elemzését annak a művelődési miniszter szabályszerű indítványára elvégzett absztrakt alkotmányértelmezésnek felidézésével zárom, amely kinyilvánította, hogy az Alkotmány 60. §-ában biztosított gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint az egyház és az állam elválasztása nem zárja ki a népesség vallási hovatartozására vonatkozó, az önkéntességet és az anonimitást biztosító, közérdekű, illetve tudományos felmérést. Az indokolásból kitűnik, hogy a határozat *nem* vonatkozik a *törvényen nyugvó statisztikai adatgyűjtésre*, másrészt pedig a jelzett önkéntes és anonim adatszolgáltatáson alapuló felmérés összesített adatai állami vagy önkormányzati kezelés esetén közérdekű adatoknak minősülnek, amelyeknek megismerhetőségét a polgárok számára biztosítani kell. [74/1992. (XII. 28.) AB határozat]

5. Az egyházügyi határozatok vázlatos bemutatása alapján is megállapíthatjuk: az Alkotmánybíróság a kapcsolódó alkotmányi rendelkezéseknek a felmerült alkotmányossági problémákra adaptált és egyben általánosító értelmezésével világossá tette, hogy az államnak az egyházak és az állam elválasztásából fakadó világnézeti és azon belül vallási semlegessége nem jelent értéksemlegességet és közömbösséget a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint az egyházak iránt. Az Alkotmány és annak alapján az állam értéknek tekinti az ember személyiségének teljességét átható vallást, az egyházakat, az egyházak pluralitását, és intézményes védelemmel segíti elő a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülését, partneri együttműködéssel támogatja az egyházak hitéleti tevékenységét, valamint az egyházi jogi személyek által létesített, fenntartott és működtetett nevelési-oktatási, egészségvédelmi, szociális, kulturális, gyermek- és ifjúságvédelmi, sport; stb. intézetek közhasznú munkásságát. E döntések nagymértékben meghatározzák az állami egyházjog kereteit és tartalmi összetevőit. Amint erre előadásom III. részében már utaltam, az állami egyházjog több eleme szorul még korszerű rendezésre Magyarországon. Feltételezhetjük, hogy ennek megvalósítása során felmerülő újabb alkotmányossági problémák elbírálása az Alkotmánybíróságra további nagyraihivatott szerepet hárít. Őszintén kívánom, hogy ezeket a kérdéseket is sikeresen oldja meg a testület.

ZLINSZKY JÁNOS

AZ ALKOTMÁNY 70/A. §-ÁNAK

ÉRTELMEZÉSE

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

GYAKORLATÁBAN

Működése első időszakában az Alkotmánybíróság hajlamos volt egyes általános alkotmányos tételeket, például a jogállamiságot, egyszerű összefoglaló kifejezésként felfogni. A pusztán rájuk hivatkozó panaszokkal szemben tartózkodók voltunk, tartalmatlannak éreztük hivatkozási alapjukat. Akkor lehet azt alkalmazni, ha az alkotmány más helye, vagy más törvény határozott szöveggel kitölti tartalmukat. Aztán az egyedi esetekkel szembesülve beláttuk, hogy ezeknek az általános meghatározásoknak értéktartalma van: olyan tételek vezethetők le azokból, amelyek lényegükhöz tartoznak akkor is, ha külön jogi norma nem önti őket határozott szövegbe.¹

Kezdetől más volt a helyzet a diszkriminációs szakaszokkal, az Alkotmány 70/A. §-ával. Voltaképp az igazságosság alkotmányos elvét fogalmazza meg, hogy a jogbiztonság tételének sérelme nélkül alkalmazni lehessen: első fordulata a törvény előtti általánosító megkülönböztetés tilalmával a római *aequitas* „egyenlőség” igazságossági elemét emeli alkotmányos szintre, míg következő fordulata az *aequitas* „méltányosság” értelmét alkalmazva azon társadalmi egyenlőtlenségek feloldását kívánja jogi eszközökkel lehetővé tenni, amelyek miatt az egyenlő elbírálás éppen igazságtalanság-

1. Így pl. a jogállamiság elengedhetetlen vonásaként vezettük le, hogy a hatalom határainak meghatározásában nem lehetséges alkotmányos joghézag. Ld. a 48/1991. (IX. 20.) AB határozatban (ABH 1991, 210.) párhuzamos indokolásunk Dr. Szabó Andrással. Ugyanígy a 731/B/1995. AB határozatban (ABH 1995, 801.) írt különvéleményem: a jogállam nem csaphatja be polgárait. Ld. továbbá a 54/1996. (XI. 6.) AB határozathoz (ABH 1996, 173.) fűzött párhuzamos indokolásomat: az Alkotmánybíróság szerepe a jogállamiság megvalósításának folyamatában.

hoz vezetne. Határozat rendelkező részében mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.”²

A szocialista évek örökségeként a bíróságok, de a jogásztársadalom egésze a törvény betűhív követését, a jogszerűséget vélte megvalósítandónak az új jogállamban és maga az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, hogy a jogbiztonságot (a jogkövetés biztonságosságát) fölébe helyezi az igazságosságának.³ A többi bíróság inkább még messzebb ment a mi értelmezésünkénél.

A társadalom viszont tele volt olyan élményekkel, mikor a hatalom megkülönböztetően járt el vele szemben, mikor a joggal visszaélt, mikor a polgárok jogát nem hagyta érvényesülni. Az új rendtől e sérelmek, igazságtalanságok orvoslását várta, s csalódott volt, mikor nem kapta meg, amit remélt.

Az Alkotmánybírósághoz érkező panaszokban tömegével fordult elő a diszkriminációs szakaszokra történő hivatkozás. Számos egyén vagy csoport érezte magát nem egyenlő elbánással sértve, vagy sérelme orvoslásában nem támogatva, hátrányosan megkülönböztetve. Az Alkotmánybíróságnak hétről-hétre szembe kellett néznie azzal a kérdéssel, hogy a 70/A. § jögalapján lát-e igazságtalanságot és tud-e igazságot szolgáltatni a magukat sértve, megkülönböztetve érzőknek.

Így az Alkotmánybíróság, bár hamar eljutott az egyenlőség sérelmének megfogalmazásához általános módon, valamint a pozitív diszkrimináció, a hátrányos helyzet feloldása alkotmányos lehetőségének a sértő megkülönböztetéstől való elhatárolásához, mégis kötetekre menő gyakorlatában a maga meglátásait állandón finomíthatta az eléje kerülő újabb és újabb panaszok mérlegelése során. Hangsúlyozni kell, amit a munkánkat figyelemmel kísérők talán nem kellően értékelték, hogy az esetek ezreinek megítélésében általában egyetértésre jutottak a bírák. Az Alkotmánybíróság gyakorlata e kérdésekben is túlnyomórészt egyértelmű volt. Ahol nem sikerült a kérdést azonnal és teljességében kielégítőn megválaszolni, törekedtünk a határozatokban és azok indokolásában addig elmenni, ameddig az egyetértés fennállott, és várni a többi kérdésben a vélemények kialakulására. Még ott is, ahol párhuzamos indokolások vagy akár különvélemények a 70/A. § alkalmazását a többségi véleményytől eltérően látták volna

2. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.

3. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, V. 3-4., ABH 1992, 65-66.

indokoltnak, többnyire csak fokozati és nem antagonisztikus ellentétek voltak a bírói szemléletben – s az ezrekhez képest ezen esetek legfeljebb tízes nagyságrenddel mérhetők.

Mintfogya viszont az esetek ezreinek összegzése húsz perc keretében eleve lehetetlen, néhány olyan példán szeretném az egységes gyakorlatot, annak határait érzékelteni, amelyekben kollégáimtól részben vagy egészben eltérő módon láttam az alkalmazhatóság kérdését. Hangsúlyozom, hogy ez mit sem von le az általános egyetértésről elmondottak érvényéből, hanem a kivételekkel kívánja a tételt erősíteni.

Így az Alkotmánybíróság egyetértően megállapította, hogy a kárpótlás során egyenlő jellemzők szerint kell a kárpótoltakat csoportosítani.⁴ Különbséget kell tehát tenni a jogszabályszerűn keletkezett állami tulajdon és a jogsértően szerzett állami birtok között, ugyancsak az államtól ingyenesen és visszterhesen szerzett vagyontárgyak között.

Ennek a különböztetésnek következményeit viszont a bíróságok nem vitték át az ítélezési gyakorlatba, hanem kifejezetten ellenkező álláspontot foglaltak el, ami panaszok sorát szülte. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban – az apasági határozata által keltett viharból okulva – igyekezett a bírói gyakorlat élő jogkénti felülvizsgálatát elhárítani.

Ezzel ugyan nem törte meg saját egyenlőségi elvét és nem mosta össze a legális és illegális állami tulajdontárgyak kezelésének kérdését, de elzárkózott attól, hogy a diszkriminatív egyenlőség alapján álló bírói gyakorlattal szembeforduljon. Ezzel az állásponttal helyezkedett szembe különvéleményem, mikor a diszkriminatív egybemosást – nem egyenlő csoportok egyenlőként kezelését – kifogásolta.⁵ Itt tehát a csoportismérvek tartalmi alakításában volt véleményem szerint hiba, amit a bíróság ugyan észlelt és elvben meg is állapított korábban, de most a bíróságokkal szemben formai okra hivatkozva (még nincs élő jognak tekinthető gyakorlat!) nem vállalt.

Többször véltem hasonló csoportalakítási ismérvekben hibát felfedezni a tulajdonosi és más jogosultságok mérlegelése, illetve a lakásprivatizáció egyes döntései kapcsán, noha sok esetben itt is egybehangzónak volt mondható a bíróság gyakorlata.⁶

4. 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 76), 16/1991. (IV. 20.) AB határozathoz (ABH 1991, 60) fűzött párhuzamos vélemény

5. 15/1993 (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 134. sk.

6. 761/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 444), és 486/B/1991. AB határozat (ABH 1991, 705), 517/B/1991. AB határozat (ABH 1991, 707), 18/1992. (III. 30.) AB határozat, (ABH 1992, 110), 66/1992. (XII. 17.) AB határozat (ABH 1992, 293), 432/B/1992. AB határozat, (ABH 1992, 608)

Így a közös tulajdon megszüntetése esetén másképp kezelte a jogszabály az államot mint társtulajdonost, illetve az „állami ingatlanrész bérlőjét”, és másképp a magán-személy társtulajdonos, illetve az ő részének bérlőjét, többszörös fogalomzavarral, s az Alkotmánybíróság nem emelt ez ellen a tulajdonosok, illetve bérlők egyenlősége alapján kifogást.⁷ Az állam mint társtulajdonos elővételi jogot kapott a magántulajdonosi rész eladása esetén, fordítva nem, s ugyancsak az állami rész bérlője és különböző hozzártartozói is elővételi jogot kaptak az állami részen a tulajdonostárs előtt, fordítva nem.

Ugyanebben a körben nem tudtam egyet érteni az állami lakások elidegenítése során meghatározott csoportjellemzőkkel.⁸ Magukról az alapelvekről már 1990. december 11-én kifejtettem párhuzamos véleményben elvi álláspontomat, ami az AB nézeteit csak részletezte.⁹ Álláspontom a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatról ennél erősebb: ott kifejezetten úgy látom, hogy az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe a csoportjellemzőket, mikor a lakáshitelhez jutottak között a szerint engedte a különböztetést, hogy melyik állami forrásból kapták a kedvezményt, s ennek során tévesen mérlegelte az adófizetők érintettségét is.¹⁰ Így az OTP hitelek adósai pl. a lakásszövetkezeti vagy vállalati hitelek adósaival szemben hátrányosabb helyzetben voltak, noha mindegyik hitel végső soron a költségvetést terhelte.

Hasonló kifogást lehet támasztani az 57/1994. (XI. 17.) döntés különböztetései ellen is. Ebben egyrészt a kerületeknek juttatott lakásvagyon egybemosása értékesítési szempontból tűnt aggályosnak. (Más a villanegyedek kertes lakása, más a lakótelepi panel, mind eladás, mind visszamaradt tulajdon esetén fenntartás szempontjából.) A másik aggály a kényszerbérlők kihelyezési kötelezettségére vonatkozó, dátum szerinti egybemosás. Itt ugyanis azt nem vette a jogszabály, de az Alkotmánybíróság sem figyelembe, hogy olyan tulajdonosokat is kedvezményezett, akik az ingatlant lakva vásárolták, tehát a vételár megállapításánál már megkapták a lakottság ellenértékét, s most mégis újra ugyanúgy kedvezményben részesültek, mint azok, akik tulajdonát úgy adták bérbe, hogy őket a fenntartásra kötelezték.¹¹

Egészen más körben kifogásoltam az egyenlő elbánás szempontjából a jogi képviselő költség-megállapításával kapcsolatos néhány döntésünket.

7. 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 241.

8. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 332.

9. 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 144.

10. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 147.

11. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1991, 332.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban – a megvádolt, de felmentett személy költségeinek és kárainak térítése kapcsán – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmányból, így a jogállamiságból nem vezethető le olyan kötelezettség, amely a közhatalom jogszerű gyakorlása során keletkezett védői költségek fedezését előírná. A bíróság előtti egyenlőség elvét sem sérti, hogy a kirendelt védő költségét az állam viseli, a megbízottét nem.

Álláspontom szerint az igazságos és pártatlan eljáráshoz való jogból, amely mindenkit megillet, a védelem költségének bünyügyi költségkénti fedezése levezethető. Ellenkező esetben szegény és gazdag között diszkriminálna a jogrend és ez, ez esetben az állammal szemben, megengedhetetlen.¹²

Ugyancsak a védelemmel volt kapcsolatos az 1320/B/1993. AB határozat (ABH 1995, 683.), ahol az Alkotmánybíróság nem kifogásolta, hogy a védő felülvizsgálati kérelmezési jogát az elítélt hozzájárulásától tegyék függővé – még hozzá ismeretében a kérdéssel kapcsolatos kiterjesztő bírósági értelmezésnek! Itt is különbséget tesznek – a gyakorlatban – szegény és gazdag, sőt joghoz értő és abban járatlan terheltek között is.

A pervitel költségei tekintetében találtam kétségesnek a Pp. 75. §-a tekintetében megfogalmazott elutasító álláspontunkat a perköltségek számításának alkotmányellenessége kapcsán.¹³ Jogtanácsosi képviselőlet esetén a Pp. csak csökkentett ügyvédi költség elszámolását teszi mérlegelés alapján lehetővé, nem engedi meg a költségek igazolását. Álláspontom szerint perköltség mindaz a költség, ami a jóhiszemű és célszerű pervitel keretében merül fel. E költség térítésére a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elve szerint mindkét fél azonos feltételek szerint tarthat igényt. A Pp. 75. § (3) bekezdése azonban a nem ügyvéddel eljáró fél költségét csak a bíróság előtti megjelenés költségére korlátozza. Legalábbis félreérthető a Pp. 75. § (4) bekezdése fogalmazása és a bírói gyakorlat félre is érti.¹⁴

Más-más oldalról, de az egyenlő személyként kezeléssel, az előjogok és kedvezmények alkotmányosságával függ össze két újabb határozatunk. Az egyik 1994. június 14-én az országgyűlési képviselők végkielégítésével kapcsolatban állapította meg, hogy pozitív diszkriminációra az országgyűlésnek joga van. Álláspontom szerint a képviselők azonos elvek alapján, és azonos mérték szerint részesíthetők végkielégítésben, mint

12. 401/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 534.

13. 1518/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 570.

14. Ld. különvéleményemet: ABH 1993, 572. sk.

mások. Kimutattam, hogy sem az elvi alapok, sem a mérték tekintetében nem egyenlő a juttatás, és annak alkotmányos indokát sem lehet találni. A képviselőknek enyhén szólva „maguk felé hajlott a kezük”!¹⁵

Kétszeresen szembetűnő ez a jogalkotói magatartás a hadigondozottak és rokkantak vasúti kedvezményével kapcsolatos 1994. évi XLV. tv. 22. §-a végrehajtására született, és annak tartalmát – álláspontom szerint – jogalap nélkül korlátozó 13/1991. (I. 18.) Korm. rendelet vonatkozásában, amelyet mindazonáltal az Alkotmánybíróság nem kifogásolt. A hadirokkant a törvény szerint ingyen utazhat tömegközlekedési eszközökön, a rendelet szerint ezt csak 2. osztályon teheti. Figyelemmel egyrészt arra, hogy képviselők, vasutasok stb. esetében ilyen korlátozás nincs, másrészt formailag, hogy a rendelet minden indok nélkül szűkíti a törvény szövegét, hisz arra se szükség nincs (egyértelmű!), se felhatalmazást a törvény nem tartalmaz. Olyan indok sincs, hogy valamely csoportjellemző miatt az említett ingyen utazók között e különböztetést meg kellene ejteni – ha van, az szomorú közfelfogást tükröz.¹⁶

Végül utalok a sok panasz tárgyát képező adó- és pénzügyi jogszabályok körére, ahol az Alkotmánybíróság számos esetben jutott egyetértésre elhatárolások értékelésénél, akár abban, hogy jogosak, akár ellenkezőleg.¹⁷ Mégis, épp a nyugdíjemelések körében a nyugdíjak infláció miatti szinten tartása, az állami érintkezések hatása, a nyugdíjak szerzett jogként való alkotmányos tulajdonvédelme és a társadalmi szolidaritás alapján biztosítandó létminimum kérdéseit a jogalkotó sokszor következetlenül veszi figyelembe, és ezzel az Alkotmánybíróság sem mindig tudott megbirkózni. Talán oka ennek, hogy az alapjogok ifjabb nemzedékéhez tartozó szociális jogok tekintetében párhuzamos külföldi joggyakorlat kevésbé állt rendelkezésünkre, talán az is, hogy maga a rendszer áttekinthetetlenül össze volt bogyozva, toldozgatva, s minden változtatás csak növelte a zűrzavart.

Bírótársaim némelyikével többször is rámutattunk arra, hogy a formális jogalkotói szabadság mögött e területen sok a hiányosság, de véleményünk, lényegében a Bokros-csomaggal kapcsolatos határozatokig, mindig kisebbségi maradt.¹⁸

15. 397/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 716.

16. 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 602.

17. Így a 11/1991. (II. 29.) AB határozat (ABH 1991, 33.), 44/1991. (VIII. 28.) AB határozat (ABH 1991, 370.), 16/1990. (VII. 11.) AB határozat (ABH 1990, 65.), 1588/B/1991. AB határozat (ABH 1994, 510.), 1113/B/1996. AB határozat (ABH 1997, 684.)

18. 24/1991. (V. 18.) AB határozat (ABH 1991, 314.), 26/1993. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1993, 208.), 277/B/1997. AB határozat (ABH 1997, 744)

Álláspontunk szerint, a nyugdíjak megállapításánál tükröződhet szolidaritási elem a nagyobb biztosítást fizetők nyugdíjösszegének degresszív megállapításánál. Ugyancsak lehet társadalmi – de nem nyugdíjas – szolidaritás tárgya a nyugdíjak létminimum felett tartása. Ám ha a nyugdíjakat az állami pénzrontás miatt, inflációs okból, kell emelni, úgy a járadékra való jog tekintetében egyenlő a védelem, és nem lehet a nyugdíjak mértéke miatt egyesek terhére kedvezményezni másokat – ez ellenkezik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

Más szempontból volt eltérő véleményem az özvegyi nyugdíj számítására vonatkozó panasz elutasításáról 1996-ban.¹⁹ A panaszosok diszkriminatív megkülönböztetést láttak azok közt, akiknek van saját nyugdíjuk, és akiknek nincs, az özvegyi nyugdíj szempontjából. Valójában az alkotmányellenesség a közszerzeményi tulajdon védett elvének sérelmével valósul meg, és nincs összhangban a házasság védelmének elvével sem. Az Alkotmánybíróság többsége nem látott a szabályozásban alkotmányellenességet.

E néhány példa talán érzékeltetheti, hogy a diszkriminációra mennyire érzékeny a jogkereső közönség, de azt is, hogy e téren az önkényes jogról a jogállami alkotmányosságra való átmenet útja hosszú, rögös és sok figyelmet igényel. Még korántsem lehetünk e téren elégedettek.

19. 874/B/1994. AB határozat (ABH 1996, 490.)

LÁBADY TAMÁS

A TULAJDONVÉDELEM VÁLTOZÁSA

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

GYAKORLATÁBAN

I. Történeti előzmények – dióhéjban

1. *Történetileg* a tulajdonjog alkotmányos szabályozása – egy erőteljesen sematizált és az elmélet próbáját minden tekintetben valószínűleg ki sem álló felosztás szerint – Hobbes és Locke ellentétes tulajdonfelfogását jeleníti meg. A nagy orákulumok – egymás nézeteinek reciprokaként – a tulajdon és az állam viszonyát lényegében ellenkező előjellel közelítették meg. Hobbes¹ szerint a tulajdon az állammal együtt jött létre és az állam teremti meg az „enyém-tiéd” közötti kapcsolat feltételeit. Lockenál² viszont – aki Hobbes nézeteinek mintegy negatív lenyomatát adja – a tulajdon léte megelőzi az államot, a *tulajdon szabadságának* van alárendelve az általa posztulált politikai berendezkedés minden lényeges intézménye.

A tulajdon és a szabadság alkotmányos összekapcsolódása az írott alkotmányokban először az *észak-amerikai deklarációkban* jelenik meg, majd az 1789-es *ember és polgár jogainak francia deklarációjában*, amely *alapvető emberi jogként* tételezi a tulajdonhoz való jogot és a tulajdonjogot az államhatalommal szemben – Locke felfogásának megfelelően – *védelemre érdemes* jognak minősíti.

A másik irány, az állam szerepét hangsúlyozó Hobbes-i megközelítés elsősorban a *német*, majd a későbbi *francia alkotmányozásokban* ölt testet. Itt a tulajdonjog már az

1. Hobbes, Thomas: *Leviatán*, Budapest. 1999.

2. Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*, Budapest. 1986.

alapvető emberi szabadságjogoktól különválnak, az intézmény magába implicálja a korlátozhatóság és a tulajdonnal járó kötelezettségek kategóriáit, továbbá az állami beavatkozás – különböző időszakokban különböző intenzitású – lehetőségeit.

2. Ennek a meglehetősen nagyvonalúsággal ábrázolt két fő iránynak a tökéletes térvesztése figyelhető meg azután az ún. *szocialista alkotmányokban*.³ Már az *1918-as orosz alkotmány* kimondja a tulajdon legfontosabb tárgyára, a földre vonatkozólag a magántulajdon megszüntetését, célként deklarálja az egyéb termelőeszközök szocializálását, a kizsákmányolás megszüntetésének ideologikus elve pedig a tulajdonhoz való alkotmányos jogot egyszerűen elnyeli.

A hazai alkotmányfejlődés szempontjából meghatározóbb, *1936-os szovjet alkotmány* ugyanakkor azon túl, hogy az alaptörvény hátsóbb soraiba rendezi át az állampolgári jogok erőteljesen megcsönkített katalógusát, megalkotja az ún. *szocialista tulajdon* fogalmát, amelyen belül az állami tulajdon vezető szerepét deklarálja. Erre az alkotmányra mint anyajogra épül az *1949-es magyar alkotmány*, amely első, a társadalmi rendről szóló fejezetében megállapítja, hogy az ország gazdasági rendjének alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona, amelynek minden formáját védi és fejleszti az állam. Az állami tulajdon túlsúlyát kinyilvánító rendelkezések mellett az Alkotmány – különösen az 1972. évi módosítással – biztosítja a *szövetkezeti szocialista tulajdon, a személyi tulajdon*, továbbá – a köz érdekeinek korlátozásával – a *magántulajdon* korlátozott alkotmányos védelmét is.

3. Ez a nagyívű és mondatonként olykor évszázados léptékű történelmi kép előzi meg az 1989 *októberi alkotmányreformot*, amelynek során az alkotmánymódosítás az állami, illetőleg az ún. *szocialista tulajdon meghatározó szerepét megszünteti*, a *tulajdonhoz való alkotmányos jog* biztosítását deklarálja, kinyilvánítja a köz- és magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét, megállapítja, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon, s hogy kizárólagos tulajdonának és a gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg, leszögezi az önkormányzatok tulajdonának tiszteletben tartását, s a szövetkezetek támogatását, valamint önálló elismerését, végül kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

3. Kovács István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*, Budapest. 1962.

Mindezek a tartalmilag is fontos tételek az *általános rendelkezések között* foglalnak helyet és nem az alapjogi fejezetben. S noha az alkotmánymódosítás indokolásából, de a módosítás történelmi körülményeiből is tudjuk, hogy az emberi jogok alapvető értéként kezelése az Alkotmány szerkezeti megváltoztatását is igényelte volna, s az csak technikai és nem politikai, koncepcionális okokból maradt el, mégsem lehet megállapítani, hogy az alkotmányos rendszerváltással kapcsolatos tárgyalásokat folytató politikai felek tulajdoni felfogásában a történetileg kialakult kategóriákhoz, folyamatokhoz és változásokhoz képest a *tulajdon alapjogi* vagy *funkcionális* jellege volt-e a meghatározóbb, mint ahogy azt sem, hogy *az állami tevékenység közbatalmi elemeinek* az alkotmányozók a tulajdonjog intézményére milyen befolyást szántak.

Az idézett rendelkezések *nem* kapcsolják a tulajdont az azzal járó társadalmi kötelezettségekhez, mint pl. a német *Grundgesetz* 14. cikke,⁴ és *nem* mondják ki, hogy a tulajdon szociális hasznosításra kötelez; explicit szöveggel *nem* foglalnak állást a tulajdon korlátozhatóságával kapcsolatban és az egyébként különbség nélkül kezelt állami tulajdonra vonatkozó különleges rendelkezéseket is külön törvényre utalják, éspedig anélkül, hogy azok alkotmányos garanciáiról az alaptörvény szót ejtene. S ami talán a legfontosabb, az alig kialakult magántulajdon intézményesítésére az állami (és szövetkezeti) tulajdon túlsúlyának alkotmányos lebontására (*a privatizációra*) nézve *nem* tartalmaznak garanciális értékű speciális rendelkezéseket, hanem az Alkotmány idézett tételei sokkal inkább *a tulajdoni rendszerváltás tényén* alapulnak.

4. Ha mindehhez hozzákapcsoljuk azt a *tulajdonelméleti „deficitet”,* amelyet a régi rend az újra örökített, akkor eléggé kézenfekvőnek látszik az a megállapítás, hogy *az Alkotmánybíróságra kiemelkedően fontos szerep bárult a tulajdoni rendszerváltás ellenőrzésében, alkotmányos kereteinek a kimunkálásában.*

Tudott, hogy az államszocializmusban a gazdasági reform bevezetése után a tulajdonjog kérdéseiről indult jogirodalmi vita sokkal inkább egy tulajdonelméleti válság kifejeződése, mint a tulajdonjog magyarázatának alkotmányos vagy dogmatikai megalapozása volt.⁵ Néhány, a régi rend tulajdoni felfogásának illő kegyelettel megfogalmazott nekrológiától eltekintve,⁶ a korábbi elmélet a polgári jogi és alkotmányos tulajdonfogalom és a tulajdonforma kategória vagy réteg-szintjét illetően se tudott közös nevezőre jutni.

4. Az Alaptörvény 14. cikke kifejezetten kimondja, hogy „a tulajdon kötelez”, és annak élvezete egyidejűleg a „közjót” kell szolgálja.

5. Összefoglalóan Sárközy Tamás: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati áruterelés és a tulajdonjog*, Budapest. 1973.

6. Vékás Lajos: *Az állampolgári tulajdonjog*, in: Emberi jogok hazánkban, Budapest. 1988.; Harmathy Attila: *A tulajdonjog alkotmányos védelme*, Jogtudományi Közlöny 1989. 5. sz.

Szükségtelen ehelyütt ismertetni azt az elméleti homályt, amely a gazdaságirányítás változásait engedelmesen követve, pártkongresszusról pártkongresszusra váltakozva, hol átláthatatlanabban, hol pedig áttetszőbben különféle dogmákat fogalmazott meg az állami tulajdon primátusával, majd az állami és a szövetkezeti tulajdon egyszintűségével kapcsolatban, továbbá a megragadhatatlan és értelmezhetetlen kezelői jog jellegét és terjedelmét illetően, amely – hogy jogtörténeti analógiával éljünk – a „szpábi birtoktól” a „majdnem igazi tulajdonig” terjedt. Megjelentek a különböző, meglehetősen zavaros osztott és strukturált tulajdonelméletek, a tulajdonjogot kettéosztó stratégiai és technikai tulajdonfelfogások, az államjogi tulajdonmagyarázatok stb. Ami itt lényeges, az az, hogy erre a megfelelően kezelhető és helyes elméleti felfogást nélkülöző korabeli gondolkodásra a tulajdoni rendszerváltást felügyelő Alkotmánybíróság aligha támaszkodhat.

II. A tulajdoni rend stabilizálása

1. A magyar Alkotmánybíróságnak a tulajdonjog alkotmányos védelmével kapcsolatos gyakorlata tematikusan *három*, egymástól *relatíve jól elkülöníthető területre osztható*. Az első csoportba az *államosítási és tulajdoni sérelmek miatti kárpótlási határozatok* sorolhatók; a másodikba a *tulajdonformák egyenlősége* körében született döntések tartoznak; végül a harmadik csoportot az Alkotmánybíróság *alkotmányos tulajdoni koncepciójának* kialakulása és fejlődése körében született ítéletek alkotják.

Az első két csoportba tartozó ügyek indítványozója maga a *történelem* volt, és ez kihívást jelentett arra, hogy az Alkotmánybíróság eleget tegyen a rá hárult történelmi felelősségnek, annak, hogy a *gazdasági rendszerváltás* alapkérdésében, az állami tulajdon sorsában a jogi határokat meghúzza, illetőleg, hogy kicövekelje a *tulajdonformák egyenlőségének* alkotmányos alapköveit. Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság a tulajdon lényeges alkotmányos tartalmát a polgári jogi értelemben vett tulajdoni részjogosultságoktól még nem különböztette meg egyértelműen, de ekkor még történelmileg egészen más volt a tét. A törvényhozó *alkotmányos mozgásterének* a kijelölésével az Alkotmánybíróság *döntően járult hozzá az induló tulajdoni rend stabilizálásához*. A tulajdon és az egyenlőség kérdésében hosszú távra érvényes elvi tételeket mondott ki, ezekkel az ítéletekkel határozta meg az Alkotmánybíróság szerepét a politika és az alkotmányosság metszéspontjában.

Egy jubileumi tudományos konferencián alighanem szakmailag nagyobb kihívást jelentene az Alkotmánybíróságnak pusztán a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos gyakorlata fejlődését, az e tárgyban hozott precedensek egymásra építkezését bemutatni, azonban történelmi jelentőségükre tekintettel nem hallgathatók el azok a határozatok, amelyek a gazdasági rendszerváltás alapkérdéseiben születtek. Ezért előljáróban ezekről kell szólnunk.

2. Bár az ún. államosítási ügyek alkotmányossági vizsgálata időben előbb kezdődött, sorrendben az első, *gazdasági rendszerváltás alapkérdéseiben* az Alkotmánybíróság álláspontját kinyilvánító határozat az ún. „földtörvény-ügy” volt (21/1990. (X. 4.) AB határozat)⁷, amelyben az Alkotmánybíróság – alkotmányértelmezéssel – az állami tulajdon sorsának jogi, alkotmányos határai megvonására vállalkozott. A határozat a konkrét miniszterelnöki kérdések megválaszolásán messze túlmutató jelentőségű volt. Az Alkotmánybíróság határozatával „tesztet” adott a törvényhozónak, amelyet egy sor később meghozandó törvényre – így a kárpótlási törvényektől a földtörvényig – a törvényhozó elvileg alkalmazhatott. Ugyanakkor a bíróság a tulajdon alkotmányos tartalmára nézve is az ügyön messze túlmutató elveket fektetett le, mintegy értelmezve a hézagos alkotmányi szabályozás tartalmát.

Így kimondta a bíróság *a kisajátítás és az államosítás azonos alkotmányi feltételeit* annak hangsúlyozásával, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése olyan garanciális szabály, amely a tulajdon törvénnyel való elvonására is irányadó, (amiből *a contrario* következik, hogy a testület álláspontja szerint *az államosítás alkotmányosan megengedhető*). Leszögezte, hogy az Alkotmány nem tulajdonformákat oltalmaz, hanem *a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg*, ezért a 9. § (1) bekezdése a 70/A. § (1) bekezdés jogegyenlőségi tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejezése, azaz a 13. § (1) bekezdése alapján egyenlő alkotmányos védelem alatt áll *minden tulajdoni forma*, így pl. a szövetkezeti tulajdon is. Kinyilvánította, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés, ha az tulajdonszerzésre vonatkozik, *személyek közötti megkülönböztetésé* válik, és leszögezte, hogy mind a privatizáció, mind a reprivatizáció *a tulajdonos államnak elvileg korlátlan joga*, amely tulajdonosi szabadságából következik.

Másrészt az Alkotmánybíróság – bár alapvető elvi álláspontját egy jelentéktelen ügy indokolásában már korábban közzétette⁸ – ebben a határozatában dolgozta ki

7. ABH 1990, 73.

8. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46.)

a *pozitív diszkrimináció* – végső soron Dworkin nézetein alapuló – részletes feltételeit, absztrakt és végsőnek tetsző megfogalmazását, amelyet az Alkotmánybíróság a továbbiakban is szilárd formulaként használt. A határozatból kicseng, hogy ezt a tesztet alkalmazhatja a törvényhozó magára a földtörvényre, s a várható hasonló ügyekre, kezdve az egyházi vagyontól a múlt rendszerben okozott tulajdoni és egyéb sérelmek miatti kárpótlásokig. Az ítélet már implicite tartalmazza, hogy a pozitív diszkrimináció a *tulajdon tényleges funkciójához*, nem pedig a tulajdoni formához kapcsolódó kedvezményezés. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a pozitív diszkrimináció alkalmazása feltételezi az „*egyenlő méltóságú személyként kezelést*”, azaz a megkülönböztetettek szempontjainak ugyanolyan súlyú kezelését, amelynek betartása mellett az egyéb alkotmányos indokon alapuló különbségtétel alkotmányosan megengedhető és elfogadható.

Ezekkel a megállapításokkal az Alkotmánybíróság a tulajdon és az egyenlőség kérdésében hosszútávra érvényes alkotmányos tételeket mondott ki, és a törvényhozó alkotmányos mozgásterének ilyen kijelölésével hozzájárult a rendszerváltással újrainduló tulajdoni rend stabilizálásához.

3. Az Alkotmánybíróság *kárpótlási határozatai* – logikailag – az elemzett tulajdoni-alaphatározathoz különböző „hozzáadásokat” fogalmaznak meg. Az első, az előzetes normakontrollal kapcsolatos határozat⁹ visszatér a törvény útján történő tulajdonelvonás alkotmányosságának az elismeréséhez a kisajátítással azonos feltételek szerint, és itt korábbi álláspontját megtoldja azzal, hogy az ilyen tulajdonelvonással a tulajdon *kivételesen* magántulajdonba is kerülhet, azonban kizárólag *közérdekű felhasználásra*. Ezzel a nagyon fontos félmondatával az AB tulajdonképpen alkotmányos utat engedett az olyan típusú tulajdonelvonásoknak is, mint amilyent az amerikai Supreme Court 1985-ben a *Hawaii Housing Authority v. Midkiff case* elbírálásánál alkotmányosnak ítélt.¹⁰ Az eset tényállása szerint Hawaii szigetén roppant nagymérvű volt a földbirtok koncentrációja, mégpedig az állam földterületének 47%-át mindössze 72 földbirtokos tartotta kezében. Ez a nagyfokú koncentráció káros volt a piacgazdaságra, a földnek egyszerűen nem volt forgalma és piaca. Ezért az állam törvényt hozott, amelyben a földbirtokosokat kötelezte arra, hogy kártalanítás mellett adják el földjeiket. Több földtulajdonos a törvényt alkotmányellenesnek tartotta, s ezzel az állásponttal egyetértett a fellebbezési bíróság is.

9. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (ABH 1991, 58.)

10. A szakirodalom ezt a döntést a „*fordított Robin Hood esete*”-ként tárgyalja, utalva arra, hogy a „köz cél” nem szükségképpen a többség érdekét jelenti.

Az ügyben a Szövetségi Legfelső Bíróság a törvényt alkotmányosnak ítélte. Álláspontja szerint a törvény azért tekinthető alkotmányosnak, mert nemcsak kártalanítást rendel, de bizonyítja a közérdeket, illetőleg az elvont tulajdon közcélú felhasználását is azzal, hogy a rosszul funkcionáló, tehát nem szabad, a koncentrált földbirtokokból adódó földpiacot felszabadítja. *A tulajdonkoncentráció lebontása tehát közcélú.*

Álláspontunk szerint ez az analógia láttatja, hogy az Alkotmánybíróság ebben az ítéletében kimondta a tulajdonelvonások lehetséges, *végső alkotmányos határait*. Ekkor még nem gondolhatta az Alkotmánybíróság, hogy néhány év múlva döntenie kell olyan ügyben, amelyben a tulajdonelvonás nem kisajátításon, hanem törvényen alapult. Az Alkotmánybíróság aránytalannak ítélte az ellentételezés (értékgarancia) nélküli törvényi tulajdonelvonást a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő és fejlesztési területének országos közforgalmú kikötőnek minősítése útján történt elvonása tekintetében.¹¹

A továbbiakban az Alkotmánybíróság első kárpótlási határozatában a tulajdonra nézve is az ügyön túlmutató elveket fektetett le: kimondta a tulajdon *védelmének függetlenségét annak magán- vagy köztulajdonként való osztályozásától, és értelmezés eredményeként a volt termelőszövetkezeti tulajdont beemelte az Alkotmány tulajdoni garanciái alá.*

A döntésben először jelenik meg – még mielőtt az Alkotmánybíróság a tulajdonjog *alkotmányos alapjogi* jellegét megállapította volna – *a tulajdon alkotmányos korlátozhatósága*. Az Alkotmánybíróság itt a *vételi jog* megengedhetőségével összefüggésben mondta ki, hogy azt nem tekinti tulajdonelvonásnak, hanem azt tartalmilag a *tulajdonjog megterhelésének* minősítette, amely alkotmányosan megengedett.

Ebben a határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság azt a nagyon fontos alkotmányos elvet, hogy a tulajdoni rendszerváltás legdöntőbb mozzanata a *társadalmi tulajdon lebontása*, amelynek során az állam alkotmányosan megteheti, hogy a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó *terbeket elossa azok között, akik azt ingyenesen szerzik meg.*

Azon túl, hogy a határozat itt túllép a privatizáció eszmekörén, mert a szövetkezeti s az önkormányzati tulajdon magántulajdonba adására is tartalmaz megállapításokat, a tulajdoni rendszerváltás alkotmányos *tolerancia-határait* is megvonja. A tulajdonviszonyok rendezését illetően – a jövőnek szólóan – a törvényhozó számára alkotmányosan megengedhetővé teszi a rendszerváltás *egyszeri, sajátos és rendkívüli körülményeinek* a piaczgazdaság kiépítésével kapcsolatos szükségszerű értékelését, kimondva egyúttal azt, hogy ez nem jelent *korlátlan és tetszés szerinti mérlegelési szabadságot* a törvényhozó számára.

11. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat (ABH 1997, 317.)

4. Az Alkotmánybíróság második ún. *kárpótlási határozata*, a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat¹² a korábbi határozatok nagy alkotmánybíróági összefoglalása, summázata, amelyben az Alkotmánybíróság a tulajdoni rendszerváltás koherens alkotmányjogi megalapozását határozza meg. Mivel ez a határozat az Alkotmánybíróság tulajdonjoggal kapcsolatos rendelkezéseit illetően elsősorban az államosításokkal összefüggésben tartalmaz az összefoglaláson túlmutató, új megállapításokat, ezeket ebben az összefüggésben fogjuk ismertetni.

5. A két kárpótlási határozat között – közel másfél évi vizsgálat után – jelent meg az Alkotmánybíróság első *államosítási határozata*¹³, amelyben a bíróság további fontos elveket fektetett le a tulajdonjog alkotmányos szabályozásával összefüggésben. Kár, hogy a törvényhozó nem hallotta meg az Alkotmánybíróság privatizációs, előző évi határozatbeli üzenetét ezzel a készülő ítélettel kapcsolatban, mert ellenesetben a kárpótlási törvényt illetően egy sor problémát „megspórolhatott volna”.

Az Alkotmánybíróság ebben az ítéletében egyrészt összegezte és határozottabb formában fogalmazta meg a korábbiakban már megjelenő, a tulajdonjog alkotmányos kezelésével kapcsolatos eddigi nézeteit, másrészt az államosítási kártalanításokkal kapcsolatos dogmatikai nehézségeket is tisztázta.

5.1. A határozat abból indul ki, hogy az állam a múltbeli államosítások kapcsán *közjogi kötelezettséget* vállalt *a kártalanításra*, e kötelezettségvállalás alól pedig alkotmányosan nem szabadulhat, legfeljebb kötelezettségvállalását a *novatio* civiljogi intézménye mintájára megújíthatja. A *novatio metaforájával* az Alkotmánybíróság *a tulajdoni rendszerváltás egész programjához egy új fordulatot adott*. A nováció látszólagos dogmatikai fogalmával azt alapozta meg az Alkotmánybíróság, hogy *a kárpótlás adott módja* – a rendszerváltás sajátos körülményeire tekintettel – nem ellentétes az Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság azt akarta elkerülni, hogy amíg az állam tulajdonszerzése érintetlenül marad, addig kártalanítási kötelezettsége elenyésszen. Ezért kimondta, hogy az államosítási jogszabályokban megígért kötelezettségvállalást a törvényhozás szabadon megújíthatja.

Bölcseleti szempontból azonban járhatóbb útnak látszott volna, ha a bíróság az Alkotmányból az államosítási jogszabályok megsemmisítése folytán a kártalanítási

12. ABH 1991, 80.

13. 27/1991. (V. 20.) AB határozat (ABH 1991, 67.)

kötelezettség megszűnését, illetőleg méginkább a kötelezettségvállalás *érvényesíthetőségének hiányát* vezeti le. A múlt rendszer államosítási törvényei ugyanis nyilvánvalóan nem kivételes, hanem *átfogó, az akkori rendszerváltás ideológiáján nyugvó intézkedések voltak*. Céljuk a ma alkotmányosan védett *magántulajdon teljes felszámolása*, egy – a korábbtól és a maitól lényegileg különböző – tulajdoni rend megteremtése, a régi tulajdonviszonyok *totális szétzúzása*, gyakorlatilag a tulajdon teljes *állami monopolizálása*. Ezért a kártalanítások elmaradása az államosítások *lényegéhez tartozott*. Az ígért kártalanítás tehát *az elsajátítás paradoxona* volt, teljesítése az államosítások célját hiúsította volna meg.

A jogszabályokban ígért kártalanítások teljesítését tehát az állam soha nem gondolta komolyan. Teljesítésük megakadályozására ezért kétféle technikát alkalmazott: *az egyik*: a kártalanítás kifizetésének mértékét és módját külön jogszabályokra utalta, amelyeket soha nem alkotott meg; *a másik*: rendelkezett a tulajdonelvonással együtt a kártalanításról, annak teljesítését azonban időről-időre, legutóbb 1957-ben a törvényhozó további intézkedéséig befagyasztotta. Jogtechnikailag a kétféle megoldás csak különböző fázisokat jelöl: a kártalanítás mindkét esetkörben jogalkotási aktussal teljesítetlen maradt.

5.2. A jogtörténet – merész, de találó analógiát alkalmazva – hasonló visszakövetelési problémával már szembesült. Carbonnier jogszociológiai hipotéziseiből ismerjük meg *a régi és az új jog közötti konfliktus* bizonyos tekintetben hasonló konstrukcióban történt felmerülését.¹⁴ Carbonnier példája szerint, amikor a francia forradalom eltörölte a feudális elemeket tartalmazó járadékokat, az adósok egy része – nem tudva a változásról – önkéntesen tovább fizette azokat, mintha mi sem történt volna. Így ment ez tíz-húsz évig. Később azonban örököseik sajnálták ezt a pénzt, s visszakövetelték, amit elődeik kötelezettség nélkül kifizettek. A maga eleveenségében érzük itt tetten azt a konfliktust, amely *az új, pozitív joggal a régi jogot állítja szembe*, azt a régi jogot, amely *szociológiai batáisaiban tovább élt* az adósok tudatában. Zavarba is jöttek a forradalomban felfrissült francia bíróságok. Végülis a *naturális obligáció* ürügyével leltek kiutat. A naturális obligáció konstrukciója ily módon áthidalta *a két jogi rendszer közötti szakadékot*.

Azokat a kötelmeket, amelyek bírói úton való érvényesíthetőségét a jog nem tette lehetővé, a rómaiak természetes kötelmennek (*obligatio naturalis*) nevezték el. A bírói

14. Carbonnier, Jean: *Az elméleti jogszociológia alapvető hipotézisei*, in: Jog és Szociológia Budapest. 1979.

érvényesíthetőség hiánya ellenére az ilyen kötelem létezik, sem nem tilos, sem nem érvénytelen, s akik e kötelem folytán szolgáltatott, visszatérítést nem követelhet. A naturális obligáció tehát olyan kötelem, amelynek nincs meg a kényszerítő hatalma, mert perelhetetlen. Benne *az alanyi jog lefokozódik*, mert nem léphet az igény stádiumába: érvényesítését ugyanis a törvény nem engedi meg.

E fogalom beavatkozása maga is jól mutatja, hogy itt nem jogon kívüli terepen mozogtak a francia jogalkalmazók. A naturális obligáció mégiscsak jog, mégha a jognak *másfajta rétegébe* tartozik is. Minden esetre bizonyítéka annak, hogy ugyanazon jogrendszer keretein belül *több jogi rendszer is megfér egymás mellett*. És bizonyíték arra is, hogy a magán-jog intézményeit más jogrendszerek is felhasználták *közjogi konfliktusok megoldására*.

5.3. Bizonyítottnak vehető, hogy *az államosítások során* az állam tartalmilag üres kártalanítási ígéretei folytán naturális obligáció keletkezett. A *naturális obligáció*, mivel érvényes, erkölcsi alapon vagy a társadalmi illem követelményei alapján kötelez szolgáltatásra. Teljesítését tehát „a természeti ösztön” sugallja, ezért természetszerű kötelem. A természetes kötelem, éppen meghatározatlansága folytán, kifejezetten alkalmas arra, hogy az állam a korábbi rendszerben vállalt kártalanítási kötelezettségeit egykori formájukban *ne ismerje el*.

Azt tartjuk, hogy ezzel a konstrukcióval tisztább dogmatikai alapon állhatott volna meg az egész kárpótlási intézményrendszer, megmaradva eredeti koncepciójában, amely szerint az új tulajdonviszonyok rendezéséhez való hozzájárulás mellett *a kárpótlás alapja nem a jogi kötelezettség, hanem kizárólag a méltányosság, az ex gratia juttatás*. Az Alkotmánybíróság ugyanis ítéletével ellentmondásba került. Az államosítási jogszabályokat – a jövőre nézve – megsemmisítette, a kártalanítási kötelezettség tekintetében viszont függőben tartotta. Márpedig ez esetben az Alkotmány alapján *csak a teljes és feltétlen kártalanítás* jöhetett volna szóba.

Összehasonlításként indokolt megemlíteni, hogy a magyarnál nagyobb szabadságot adott a törvényhozónak a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1991. április 23-i döntése, amelyet alkotmányjogi panasz tárgyában hozott, és amellyel az 1945 és 1949 közötti államosításokért járó kártalanítások kérdését a törvényhozó szabad mozgásterébe (*Gestaltungsraum des Gesetzgebers*) utalta, kimondva egyúttal azt is, hogy a tulajdonelvonások miatt *eine wertmäßige Restitution nem követelhető*.¹⁵

15. BVerfGE 27.253(284f.)

III. Tulajdon és egyenlőség

1. Az elemzett „rendszerelváltó” döntések mellett az Alkotmánybíróság határozatok sorában folyamatosan szüntette meg a volt „társadalmi tulajdon” privilégiumait. Már a 16/1991. (IV. 20.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány preambulumban célként kitűzött szociális piacgazdasággá való átalakulás feltétele a *társadalmi tulajdon lebontása*, azaz *belőle és helyette egyenjogú tulajdoni formák létrehozása*. Ennek az alkotmányos célkitűzésnek a jegyében tett az Alkotmánybíróság pozitív lépéseket a tulajdonosok egyenjogúsítása felé.

Több határozat leszögezte, hogy a magánszemélyeket és a jogi személyeket ugyanazok a vagyoni jogok illetik meg, amely megállapítás gyakorlatilag már a *társadalmi és magántulajdon egyenjogúsításának* folyamatába illeszkedik. A tulajdoni formák egyenjogúsítása az új alkotmányos rend szempontjából döntő fontosságú volt. Az Alkotmánybíróság fellépett az ellen is, hogy a múltban privilegizált tulajdoni formák most – visszahatásként – hátrányos megkülönböztetést szenvedjenek, ugyanakkor határozottan fellépett az egyenlőség mechanikus felfogásával szemben.

Az Alkotmánybíróság a 29/1992. (V. 19.) AB határozatával¹⁶ már a Ptk. tulajdonjogi fejezetének a módosítása után megsemmisített egy hatályban maradt, az állami tulajdon tekintetében indokolatlan megkülönböztetést tartalmazó rendelkezést, a 6/1992. (I. 30.) AB határozatában¹⁷ pedig kimondta, hogy a tulajdon *közösségi rendeltetése*, közszolgáltatásra használata, közcélú hasznossága alapján alkotmányosan indokolt lehet a pozitív diszkrimináció, ugyanakkor megállapította azt is, hogy nem köthető a tulajdon alanyához a kedvezmény, ha az adott közcélú funkciót már bárki ellátja.¹⁸ Ahogy azonban az állami és szövetkezeti tulajdonosok kizárólagossága egyes gazdasági tevékenységekben fokozatosan gyakorlatilag megszűnt, az állami tulajdon privilégiumainak lebontása a bíróság gyakorlatában átment „közönséges” diszkriminációs esetekbe.

2. A tulajdoni formák egyenjogúsága mellett a rendszerváltástól függetlenül is jelentkező alkotmányossági probléma volt az *állami beavatkozás alkotmányos mértéke a tulajdonba*. Az Alkotmánybíróság elé elsősorban lakásbérlettel kapcsolatos ügyek kerültek, amelyekben a bíróság kialakított egy sajátos érvelést, amely egyfelől alkotmányosnak tar-

16. ABH 1992, 162.

17. ABH 1992, 40.

18. 46/1991. (IX. 10.) AB határozat (ABH 1991, 184.)

totta a „piacosítás” irányába tett lépéseket, azaz a korábbi jogszabályilag kötött lakbérek felszabadítását, másrészt azonban megengedhetőnek tartotta a bérek felső határral történő maximálását.¹⁹ E körben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésként *a tulajdon alkotmányosan korlátozható*.

Határozottan érvényesítette viszont ekkor még az Alkotmánybíróság *a tulajdonosi rendelkezés korlátozhatatlanságát*. Alkotmányellenesnek találta a lakás nem lakás céljára való kiadása tilalmát, és a társasházak felújítási alap képzésére való kötelezetését is.²⁰ Az Alkotmánybíróság megsemmisített egy önkormányzati rendeletet is, amely üdülőtellek bérleti díját írta elő. Az indok lényegében formai volt: szerződés tartalmi elemét csak jogszabály állapíthatja meg, az önkormányzati rendelet pedig a Ptk. vonatkozó összefüggésében nem minősül jogszabálynak. Ugyanakkor a határozat valódi alapgondolata az volt, hogy itt tiszta polgári jogi jogviszonyról van szó, amelyben közhatalmi elemeknek helye nincs.²¹

3. *A tulajdon és az állami beavatkozás viszonyát* elvileg az ún. második „kamatadó ügy” tisztázta.²² Bár a határozat a fennálló szerződéses jogviszonyok utóbb jogszabállyal történt módosítása tárgykörében született, az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a polgári jogi jogviszonyokba való beavatkozási tilalom alkotmányossági szempontból *abszolút-e*, és amennyiben nem, mi a beavatkozás kivételességének alkotmányos kritériuma. A határozat szerint a rendszerváltás nem megszünteti, hanem a „liberális modellnek” megfelelő „nemzetközi standardra” állítja át *az állami beavatkozás lehetőségét*. Az állam mai gazdasági szerepére tekintettel és a nemzetközi összehasonlításra hivatkozva az Alkotmánybíróság eleve megengedhetőnek tartotta az állam beavatkozását, sőt kimondta: elkerülhetetlen, hogy napjainkban az állam gyakrabban érvényesítse befolyását a polgári jogi jogviszonyokban.

19. 5/1991. (II. 16.) AB határozat (ABH 1991, 328.)

20. 36/1991. (VI. 20.) AB határozat (ABH 1991, 367.); 33/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 188.)

21. 20/1992. (IV. 7.) AB határozat (ABH 1992, 120.)

22. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat (ABH 1991, 129.)

IV. Alkotmányos tulajdoni koncepció

1. A tematikus tagolás szerint az Alkotmánybíróságnak a *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatos döntései *harmadik* csoportjába azok a határozatok tartoznak, amelyekben az Alkotmánybíróság kimunkálta a polgári jogi tulajdon fogalmától különböző *alkotmányos tulajdoni koncepcióját*. E határozatok sorában az első, a *koncepciót megalapozó* ítélet, a 7/1991. (II. 28.) AB határozat²³, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta a tulajdonhoz való jog *alkotmányos alapjogi jellegét*. A bíróság kifejtette, hogy a szabályozásban a szabadságjogoktól való különválasztás *nem tudatos alkotmányozási szándék* következménye, hanem a tulajdonjoggal kapcsolatos alkotmányi rendelkezések azért szorultak az *alapjogi fejezeten kívülre*, mert az alkotmányos rendszerváltással kapcsolatos tárgyalásokat folytató politikai felek pusztán technikai okból nem jutottak el addig, hogy az Alkotmány *szerkezetét* is megváltoztassák.

Sajó András szerint²⁴ az Alkotmánybíróság az Alkotmány szerkezetét figyelmen kívül hagyva „alakította át” a tulajdonjogot alapvető joggá, holott a tulajdonjog a jogállamok alkotmányában és gyakorlatában rendszerint nem azonos státusú az alapvető jogokkal. Azt azonban a szerző is elismeri, hogy a német Grundgesetz 14. cikke a tulajdonjogot az alapvető jogok között szerepelteti, noha alacsonyabb státusszal, mint mondjuk a szólás-szabadság alkotmányos alapjogát. A *német* alkotmányi szabályozás egyébként olyan, amely lehetővé teszi a gyakorlatnak, hogy a tulajdon védelmét *minden vagyoni jogosítványra kiterjedően* értelmezze, másrészt kimondja, hogy a tulajdon *kötelezettségekkel jár*, harmadrészt a tulajdonhoz való jognak a szabadságjogoktól való különválasztása a konstrukcióban nem jelenti azt, hogy a tulajdonjognak ne volna *alapjogi státusza*.

Franciaországban közismerten igen aktív állami beavatkozás érvényesül a gazdasági életben. Ennek ellenére az alkotmányszövegekben nem található gazdasági alkotmányjogi rész. Az állampolgárok alapvető jogainak meghatározását jelenleg is az 1789. évi Deklaráció adja az 1946. évi alkotmány preambulumban megfogalmazott kiegészítésekkel. Az egyik kiegészítés a tulajdonjog szempontjából fontos rendelkezés. Ez azonban nem a tulajdonjog védelméről szól, hanem arról, hogy hol van a magántulajdon határa, amelyen túl már az egyén tulajdonának helyét a társadalom tulajdonának kell átvennie. Eszerint a szabály szerint a *közösség tulajdonává válik* az a vagyon vagy

23. ABH 1991, 22.

24. Sajó András: *A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket*, Magyar Jog 1996/4.

vállalkozás, amely ténylegesen monopolhelyzetben van, vagy amely közszolgáltatási jelleggel rendelkezik. Tekintettel tehát arra, hogy az állampolgárok alapjogainak meghatározása – kiegészítésekkel ugyan, de – megmaradt a francia forradalom idején elfogadott deklarációnál, aligha vonható kétségbe a tulajdonjog *alapjogi státusa* a francia alkotmányi szabályozásban is.²⁵

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 1. *kiegészítő jegyzőkönyvének a tulajdon védelmére vonatkozó 1. cikke* alapján folyó *strassbourgi bírói gyakorlat* a tulajdonjogot következetesen *alapjogként* védelmezi, bár kétségkívül a *legkorlátozhatóbb* – ti. önmagában a közérdekre való hivatkozással is korlátozható – alapjogként kezeli.²⁶

A példákat sokszorozhatnánk, de talán ennyi is elegendő annak igazolására, hogy ezek alapján teljességgel érthetetlen a szerzőnek az a kijelentése, amely szerint a jogállamok alkotmányai és gyakorlata a tulajdonjogot nem tekinti alapvető jognak. A kritika azonban atekintetben már nagyon is megállná a helyét, hogy a 7/1991. (II. 28.) AB határozat ezt az alapjogot az egyéb szabadságjogokkal *azonos alkotmányjogi státusba helyezte*, és kimondta, hogy a tulajdonjog – ugyanúgy mint az egyéb szabadságjogok – csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak keretei között korlátozható. Eszerint az Alkotmánybíróságnak – és természetesen a törvényhozónak – minden esetben tesztelnie kell a korlátozással kapcsolatos *Wesensgehalt* kritériumát, azaz azt, hogy a korlátozás *elkerülhetetlen-e*, vagyis *kényszerítő okkal* történik-e, továbbá, hogy a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest *arányos-e*.

A döntés – rövid idő után korrigált hibája ellenére is – óriási jelentőségű. Elvi magja a *tulajdonhoz való jog és a tulajdonvédelem alkotmányos betetőzése*, ezzel ugyanis a tulajdonjog újra helyet foglalt – több mint negyven év után – *az alapjogok alkotmányos katalógusában*. Locke szabadságeszméjének megfelelően a tulajdonjog alapjogi pozitivitása itt abban teljesedett ki, hogy az az államhatalommal szemben is érvényesíthető és megvalósítható joggá erősödött az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Ki kell emelni továbbá azt is, hogy a határozat – említett hibája ellenére – *előre-mutató tartalmat* is hordoz, mert az Alkotmánybíróság e döntésében azt is kimondta, hogy a tulajdon *közérdekű korlátozása* még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt, vagyis a tulajdonjog a leginkább korlátozható alapjog, amely ezáltal az *alapjogok hierarchiájának a végén áll*.

25. J. M. Auby-R. Ducos-Ader: *Droit public*, Paris, 1984.

26. HR. James and Others judgement of 21 February 1986, Series A, no. 98.

2. Az állami tulajdon korábbi koncepciója megszűnéséből folyó valódi *elvi kérdést* a társadalmi szervek *kezelői jogát* megszüntető törvény vizsgálata vetette fel.²⁷ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a *kezelői jog* csak az egységes és oszthatatlan, s emiatt strukturált állami tulajdoni koncepción belül értelmezhető. Az új Alkotmány alapján a *kezelői jog* jogosultjainak a *használati jog* alkotmányos védelme marad meg.

A határozat mérföldkő jellege mégis egy további tartalmi megállapításra vezethető vissza. Itt mondta ki *elvi élel* az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem *minden azzal összefüggő vagyoni jog biztosítására is vonatkozik*. „Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.” Ennek a megállapításnak azután *rendkívüli bordereje* lett, mind a társadalombiztosítási juttatások szintentartása, mind pl. az egyházi tulajdonszerzés „várományai” tekintetében és még további vagyoni jogok tulajdonvédelme vonatkozásában is.

3. Ekkor még kérdéses volt, vajon melyek azok a vagyoni jogok, amelyek az Alkotmány 13. §-ának alkalmazási körébe tartoznak. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában²⁸ az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelméről annyit állapított meg, hogy: „Az ún. szociális jogok alapján a nyugdíjasokat és más jogosultakat alkotmányosan megillető társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány által nevesített ellátáshoz való jog. A nyugdíj jog tehát nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény.” Ugyanakkor azonban már ebből a határozatból is következtetni lehetett arra, hogy *a társadalombiztosítási jogosultságok tulajdonként védhetők*, amennyiben az Alkotmánybíróság a tulajdon fogalmát a *dologi jogokon túl* is kiterjeszti. A határozat ugyanis a tulajdoni jelleg hiányának megállapításakor arra is hivatkozott, hogy konkrét esetben a nyugdíj jog „még vásárolt jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságokon alapuló követelés”.

27. 17/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 104.)

28. ABH 1993, 196.

4. Az Alkotmánybíróság fentiekben megkezdett alkotmányos tulajdoni koncepciója kifejtésének betetőzését a 64/1993. (XII. 23.) AB határozat²⁹ jelentette, amelyben a bíróság először fejtette ki a *polgári jogi tulajdon fogalmától különböző alkotmányjogi tulajdoni felfogását*. A határozatban az Alkotmánybíróság olyan *alkotmányjogi tulajdonfogalmat* körvonalazott, amely már a *társadalombiztosítási igények befogadására* is alkalmasnak mutatkozott. A döntés a *tulajdon személyes autonómiát biztosító funkciójából* indul ki és azt a *tulajdoni védelem meghatározó szempontjának* tekinti. A német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatához rendkívül hasonló megfogalmazás szerint³⁰ az Alkotmánybíróság e határozatában a következőket mondta ki: „Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alkotmányos alapjogi védelemben.” Ebből következik, hogy az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét is azok *funkciójának* figyelembevételével kell megállapítani, amennyiben „az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (pl. társadalombiztosítási igényekre).”

5. Az ún. *funkcionális koncepció* részleteit azután az Alkotmánybíróság a Gazdasági Stabilizációs törvénycsomaggal kapcsolatos döntéseiben fejtette ki. E határozatokban a társadalombiztosítási igények tulajdoni védelmét már határozottan és következetesen azok *funkciójából* vezette le. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vagyonnak az a feladata, hogy az állampolgároknak *gazdasági és társadalmi biztonságot*, azaz *személyes autonómiát* nyújtson. Mivel a társadalom nagy részének ezt a biztonságot nem saját dologi javai, hanem a különböző társadalombiztosítási szolgáltatások teremtik meg, a társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme *összhangban áll az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójáról vallott felfogásával*.³¹ A bíróság álláspontja szerint mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkenésének vagy megszűnésének az alkotmányossága a *tulajdonvédelem ismérvei* szerint bírálendő el. A tulajdoni védelem tárgyát tehát a *szolgáltatások és várományok*, azaz a biztosítási esemény megnyíltával már létrejött igények, továbbá a szolgáltatásokra vonatkozó jövőbeni követelések alkotják. Ezt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a 38/1996. (IX. 25.) AB határozatában³², amelyben a *táppénzjogo-*

29. ABH 1993, 373.

30. Sonnevend Pál: *A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában* (Kézirat) Budapest, 1998.

31. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 188.)

32. ABH 1996, 126.

sultságokat is tulajdoni jogosultságnak tekintette, és pedig függetlenül attól, hogy a biztosítottak már igényt szereztek-e a szolgáltatásra, vagy csak biztosítottként és potenciális jogosultként esélyük van erre. Már ilyen tartalmú állásfoglalást fogalmazott meg az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat is,³³ amely ítéletében az Alkotmánybíróság az ún. *klaszszikus „táppénzjog”* garantálásának a biztosításból történt jelentős mértékű kiemelését az Alkotmány 13. §-ában deklarált tulajdonvédelem sérelmének tekintette és ezért alkotmányellenesnek minősítette.

A tulajdoni védelem körének a társadalombiztosítási jogosultságokra való kiterjesztését tehát az Alkotmánybíróság a *személyes autonómia biztosítása* szerepkörére vezette vissza. A bíróság abból indult ki, hogy a társadalombiztosítási jogosultságok általában a polgárok *egzisztenciális biztonságát* szolgálják, és ezért ugyanaz a funkciójuk, mint a tulajdonjognak.

Az Alkotmánybíróság koncepciója szerint a tulajdonvédelem a társadalombiztosítás területén sem veszi el kapcsolatát a *saját vagyonnal*, mert a határozatok az alkotmányos védelmet a „biztosítási elem” meglétéhez kötik. Az 56/1995. (IX. 30.) AB határozat ugyanis a táppénzt azért minősítette járulék fejében járó szolgáltatásnak, mert az arra vonatkozó igényt a társadalombiztosítási törvény *biztosítási jogviszony fennállásához* kapcsolja. Vagyis a tulajdoni védelem fennállását és az Alkotmány 13. §-ának alkalmazhatóságát csak akkor lehet megállapítani, ha az adott jogosultságok feltétele *magának a társadalombiztosítási jogviszonynak* a fennállta. E tekintetben azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint a munkáltató által fizetett járulékot is *saját szolgáltatásnak* kell tekinteni. A nem saját jogon járó, „*segélyezésbe* lecsúsztatott” társadalombiztosítási szolgáltatások azonban már nem élveznek alkotmányos tulajdonvédelmet. Nem minősül azonban ilyennek az *özvegyi és szülői nyugdíj*, amelyre az Alkotmánybíróság 5/1998. (III. 1.) AB határozata³⁴ a tulajdonvédelmet utóbb kiterjesztette csakúgy, mint a 2/1998. (II. 4.) AB határozat³⁵ a volt hadiárvának járó térítésre.

6. Az Alkotmánybíróság elvi álláspontja a *tulajdonvédelem és a társadalombiztosítási szolgáltatások összefüggésében* a következőképpen foglalható össze: mivel a modern társadalmakban a társadalom tagjainak többsége nem „önnyugdíjas”, és inaktív korára társadalmi

33. ABH 1995, 260.

34. ABH 1998, 87.

35. ABH 1998, 41.

és gazdasági biztonságát nem saját dologi javaival biztosítja, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba ruházza be, szükségképpen a társadalombiztosítás szolgáltatásai látják el a vagyoni biztonság garanciáit, vagy legalábbis annak egy jelentős részét. Ha pedig a társadalom tagjainak anyagi javait törvény vonja el erre a célra, a törvénynek kell a tulajdonnal összehasonlítható biztonságot nyújtania. A tulajdonvédelem tehát a társadalombiztosítás terén nem veszi el kapcsolatát a saját vagyonnal, illetőleg az értékkeremtő munkával. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 34/1997. (VI. 11.) AB határozatában³⁶ megerősítette. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás *ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna*, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ahogy ezt az Alkotmánybíróság a legutóbbi *nyugdíjmeléssel* kapcsolatos határozatában³⁷ kifejtette, az Alkotmány 13. §-a a tulajdon korlátozásával, elvonásával szemben nyújt alapjogi védelmet, így a társadalombiztosítási szolgáltatások körében is a biztosítás alapján járó ellátások korlátozása, illetőleg megszüntetése esetében jelenti a vonatkozó alkotmányi rendelkezés az alkotmányosság megítélésének mércéjét. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint az Alkotmány 13. §-ából az következik, hogy az állam a társadalombiztosítási nyugdíjak (és egyéb szolgáltatások) *biztosítási jellegét ne veszélyeztesse*.

7. Az Alkotmánybíróság már a döntő áttörést jelentő 64/1993. (XII. 22.) AB határozatával meghaladta a 7/1991. (II. 28.) AB határozatában kifejtett azt az álláspontját, hogy a tulajdonjog – *alapjogi jellegére tekintettel* – a többi alapjogokhoz hasonlóan csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmazásával – a *szükségesség és arányosság tesztjének* figyelembevételével – korlátozható. Rámutatott arra, hogy itt magának az Alkotmánynak a 13. §-a teszi lehetővé a *közérdekű korlátozást*, amelynek körében a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálja, hogy *a közérdekre való hivatkozás indokolt-e*. A „közérdek” fennállásának megítélése nem alkotmánybírósági kérdés, hanem a jogalkotó feladata – mondja ki a 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.³⁸ Az alkotmánybírósági teszt itt csak arra szorítkozhat, hogy a korlátozás *arányban áll-e a megvalósítandó közérdekű céllal*. Ezen túlmenően még arra kell figyelemmel lenni, hogy a korlátozás egyéb alapjogokat sem sérthet és nem lehet diszkriminatív.

36. ABH 1997. 174.

37. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat (Magyar Közlöny 1999/118.)

38. ABH 1997. 317.

A tulajdon *szociális kötöttségéből* viszont az következik, hogy a tulajdonosnak adott esetben nem pusztán tulajdona állagának kártalanítás melletti elvonását, hanem *a tulajdon ellentételezés nélküli korlátozását is el kell tűrnie*. Ahogy ezt a 35/1997. (VI. 11.) AB határozat³⁹ kifejti, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé. A tulajdonhoz való jog védelménél az alkotmányossági kérdés így az, hogy milyen esetben kell a tulajdonosnak e közhatalmi korlátozást *minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie* és mikor tarthat igényt az *értékgarancia* elvének érvényesítésére. Az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja azt igazolja, hogy a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog *az alapjogi hierarchiának az emberi méltósághoz való joggal ellentétes pólusán, annak végpontján helyezkedik el, vagyis a legkorlátozhatóbb alapjog*.

Ezért meglehetősen érthetetlen, hogy az Alkotmánybíróság két későbbi határozatában is visszatért a tulajdonjog alkotmányos korlátozhatósága kérdéskörében a 7/1991. (II. 28.) AB határozat tesztjéhez, vagyis a tulajdonkorlátozást újra a *szükségesség és arányosság* kritériumaival vizsgálta és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével mérte,⁴⁰ mintha az Alkotmánybíróság 1991. óta a tulajdonvédelem körében nem tett volna meg hosszú mérőföldeket.

8. Látható, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja a fejlődés eredményeként nem követi szükségképpen a polgári jogi fogalmakat és nem is azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdonvédelemmel. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori *közjogi és* (alkotmányos) *magánjogi* korlátokkal együtt kell érteni. A tulajdonjog „magánjogi korlátja” viszont nem esik szükségképpen egybe a tulajdonjog alkotmányos alapjogi korlátozásával. Az alkotmányosan korlátozható közérdekűségnek és arányosságnak ugyanakkor nincs polgári jogi megfelelője. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.⁴¹

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a *közérdekű korlátozás* arányosságának ismervével – az állammal szemben védi.

39. ABH 1997. 216.

40. 3/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 35.), 67/1997. (XII. 29.) AB határozat (ABH 1997, 418.)

41. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat (ABH 1997, 368.)

A tulajdonnak személyes autonómiát biztosító funkciója van, és ez az alkotmányos tulajdonvédelem meghatározó szempontja. Ebből következik, hogy a *tulajdon funkciója és szociális kötöttsége* a tulajdont önmagában korlátozhatóvá teszi. Ha a tulajdon elveszti funkcióját, a tulajdonvédelem is megszűnik. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási önkormányzatok törvényi megszüntetése tárgyában hozott 5/1998. (III. 1.) AB határozatában⁴² kifejtette az ún. „célvagyon” funkcionálásával és védelmével összefüggésben, hogy ha az állam megszünteti azt a „cél”, amelynek megvalósítása érdekében szerveket hozott létre és tulajdonnal látott el, akkor az alkotmányos tulajdonvédelem is kiüresedik.

Ugyanakkor – mint láttuk – a tulajdonvédelem nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdonjogra, hanem az *egyéb vagyoni jogokra, szolgáltatásokra és várományokra* is vonatkozik, és pedig mindazokra a vagyoni jogosultságokra, amelyek *funkcionálisan* képesek helyettesíteni a tulajdon személyes autonómiát biztosító feladatát. E körben az Alkotmánybíróság nemcsak a társadalombiztosítási szolgáltatásokra terjesztette ki a tulajdonvédelmet, hanem egy jelentéktelennek tűnő, közzé sem tett határozatában kimondta azt is, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyan azt a funkciót tölti be, mint a lakástulajdon; ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben *alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősül*.⁴³ Elfogadta, hogy „a technikai végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által gyakorolt rendszeres tervezői tevékenység, amely számukra rendszeres jövedelmet biztosít, az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint tulajdoni védelmet élvez”.⁴⁴ A közművek önkormányzati tulajdonba juttatásával kapcsolatos határozatában pedig kifejtette, hogy a tulajdonvédelem kiterjed a törvényben deklarált tulajdonjuttatás végrehajtására, illetőleg az annak érdekében törvényben létrehozott biztosítéki értékjogokra.⁴⁵

Az *arányosság* kérdésében viszont az alkotmányosság elbírálása csak *konkrét* lehet; vagyis figyelembe kell venni a tulajdonkorlátozás terjedelmét, célját és funkcióját. *Nem tekintette aránytalannak* az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásban alkalmazható

42. ABH 1998, 387.

43. 1138/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 556.)

44. Más kérdés, hogy a felsőfokú képzéshez kötést arányos közérdekű korlátozásnak minősítette (40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 287.)

45. 36/1998. (IX. 16.) AB határozat (ABH 1998, 288.)

kényszerintézkedést, a lefoglalást;⁴⁶ viszont a tulajdon aránytalan korlátozásának minősítette az egyes balatoni üdülőkörzetekre kiszámítható határidő nélkül elrendelt építési tilalmat,⁴⁷ és azt is, hogy a házassági vagyoni jog új rezsimjének a kialakítása során az egyik házastárs tulajdonjogát értékgarancia nélkül a törvény elvonja a házassági vagyoni jog törvényi „átrendezésének” jogcímén.⁴⁸

Az út, amelyet az Alkotmánybíróság a tulajdon alkotmányos kategóriájának és védelmének kimunkálása során bejárt, túlzás nélkül Thomas Mann hatalmas bibliai tárgyú trilógiájának, a történelmi utazásához hasonlítható. Ahogy a regényben Mann kezébe veszi az embereket és eseményeket és megmutatja mi rejlik mögöttük, illetve megfordítva, azt is, hogy mi rejlik előttük, úgy fejtette ki lépésről-lépésre az Alkotmánybíróság a misztikusnak tűnő tulajdon – és tulajdonvédelem alkotmányos értelmét a feltétlen maradandóság igényével.

46. 715/D/1994. AB határozat (ABH 1997, 588.)

47. 13/1998. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1998, 429.)

48. 2/1998. (II. 4.) AB határozat (ABH 1998, 41.)

HOLLÓ ANDRÁS

AKTIVIZMUS ÉS PASSZIVIZMUS

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

GYAKORLATÁBAN

1. Az Alkotmánybíróság aktivizmusáról – elsősorban negatív előjelű megközelítésben – az elmúlt tíz évben elég sok szó esett. Megszóltak a tudomány képviselői tanulmányokban, részben tudományos, részben politikai megfontolásokkal is átszőtt publicisztikákban. Politikusok nyilatkozataiban szintén olvashattunk kritikai megjegyzéseket. Az alkotmánybírákat is foglalkoztatta (és foglalkoztatja!) ez a probléma: erről interjúk és különvélemények tanúskodnak.

A „passzivizmusról” nem szólnak az értékelések, kritikák; igaz, ezt a kifejezést én erőltettem, kihangsúlyozandó az ellentétes nézőpontokat. A „passzivizmus” fogalmát, mint az aktivizmus ellentétpárját nem a hagyományos – negatív értékítéletet hordozó – tartalmával használom, hanem az aktivizmushoz képest, mint a visszafogottságnak, a mérsékletességnek a szorosan normakövető, pozitivista szemléletnek kifejezőjét.

Ismert az alapjogi bíráskodás tekintetében az alkotmánybíróági gyakorlat és ezen belül egyes alkotmánybírák jogszemléleti nézőpontú kategorizálása:

- parlamenti törvénybarát,
- alapjogi dogmatikát követő (hagyományos jogterületek dogmatikai rendjét, jogelveit meghatározó mércének tekintő) és
- aktivista alapjogász magatartást tanúsító bírákra, illetve az adott nézetet többségi véleményként tükröző alkotmánybíráskodásra.¹ A múlt évben olvashattunk a „textualista” Alkotmánybíróság dicséretéről is.

1. Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus, Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1993. 97-98.

2. Az alkotmánybíráskodás nem minősíthető kizárólag alapjogi bírászkodásnak azon egyszerű oknál fogva, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmének tárgya az Alkotmány valamennyi rendelkezése. Az Alkotmánybíróság az alkotmányi és – az Alkotmányon alapuló – törvényi felhatalmazás birtokában vizsgálja az Alkotmánynak való megfelelést. Közjogi pozíciójának lényege tehát az alkotmányosság – végső fokon – kizárólagos megítélése.

Az alkotmányosság megítélése, az Alkotmánynak való megfelelés vizsgálata az *adott alkotmányi norma jellege által meghatározott* alkotmányértelmezést jelent, adott esetben alapelvi, természetjogi, morális szempontú dominanciával (pl. Alkotmány 54. § (1) bekezdése) vagy tisztán pozitivistá (szillogisztikus) technikával (pl. a törvények kétharmados többségi elfogadottságának alkotmányos követelménye).

Visszatekintve az Alkotmánybíróság gyakorlatára, kétségtelenül megállapítható, hogy az államszervezeti működés, az állami hatalomgyakorlás jogi folyamatainak, a jogalkotásnak alkotmányossági vizsgálatában a pozitív normaszemlélet mindig erőteljesebb volt, míg az alapjogi bírászkodásnál a morális (természetjogi) irányultság inkább tetten érhető.²

Álláspontom szerint az Alkotmány két normacsoportját érintő, értelmező döntések között nem szabad merev határvonalat húzni. Az egyik legnagyobb jelentőségű határozatban az ún. „elévülési határozatban”, az Alkotmánybíróság – amellet, hogy alapvetően jogpozitivistá érveléssel állapította meg az alkotmánysértést – a politikai hatalomgyakorlás alkotmányos korlátaiként is értelmezendő alapelvi tételeket is megfogalmazott:

- az alkotmányosság megítélését nem befolyásolhatják napi politikai szempontok,
- bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg,
- a legalitás elve, azaz: a politikai rendszerváltozás a legalitás talaján ment végbe: az elmúlt rendszerek legitimitásának nincs alkotmányjogi relevanciája, ebből következően nincs Alkotmány „előtti” és „utáni” jog, azaz nincs kétféle mérce (11/1992. AB határozat, ABH 1992, 77.).

Ha tehát ki is mutatható az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez a kettős vonulat, az alkotmányosság védelme, a testület értékvédő funkciója a maga komplexitásában együttesen jeleníti meg – az alkotmánybíróági eljárás tárgya-tartalma szerint – az aktivista és az ehhez képest „passzív” jogpozitivistá szemléletet.

Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányi és – az Alkotmányon alapuló – törvényi felhatalmazás (az Alkotmánybíróasgról szóló 1989. évi XXXII. törvény, továbbiakban:

2. Lásd Sólyom László interjúját a Fundamentumban: 1997. évi 1. szám.

Abtv.) keretei között – szuverén módon – maga választhatja meg az adott ügy természetével adekvát alkotmányjogi nézőpontot. Ez természetesen nem zárja ki, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat tekintetében értékelési szempont legyen – maradva a címben jelzett fogalom párnál – az aktivizmus és a passzivizmus.

3. Az értékelésnek nyilván abból kell kiindulnia, hogy mihez képest jelentkezik az Alkotmánybíróság döntéseiben az aktivizmus-passzivizmus? Nyilván az alkotmányos felhatalmazáshoz képest. Ennek két vonatkozása is lehet:

- *contra constitutionem* és *contra legem*; ebben az esetben az aktivizmus az Alkotmánybíróságnak az alkotmányozó és a törvényhozó (esetleg a bírói-) hatalom felé való elmozdulását jelenti. Ez az aktivizmus természetesen csak negatív értékelést kaphat.
- a másik vonatkozás, amikor az aktivizmus és a passzivizmus az alkotmányos kereten belüli. Ez az aktivizmus-passzivizmus egyaránt lehet, elvileg – szakmai ízlés szerint – pozitív és negatív előjelű értékelés tárgya.

A kritikák elsősorban arról szólnak, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata vagy tárgyszerűbb megfogalmazásban: egyes döntései nem maradnak meg az alkotmányos aktivizmus keretében, hanem átlépik ezt a határt...

Az aktivizmus pozitív megítélését eredményezheti pl. az alkotmánybíróági hatáskörök maximális kihasználása, a *pro futuro* megsemmisítések elhagyása, s az *ex nunc* megsemmisítések mellett az *ex tunc* megsemmisítési gyakorlat kialakítása. De ugyanez, a nem kellően differenciált megsemmisítési gyakorlat, a *pro futuro* megsemmisítések mellőzése, túlzott aktivizmusként is értékelhető. Úgyszintén a hatáskör túlzott kiszélesítése, indokolatlanul tág értelmezése is ide kapcsolható.

A passzivizmus is lehet pozitív értékelés tárgya. Gondolok itt például a hatáskörök szoros értelmezésére, nevezetesen: az absztrakt alkotmányértelmezésre, valamint az előzetes normakontroll gyakorlására vonatkozó precedens alkotmánybíróági határozatokra. (Erre még visszatérek.)

Pozitív vagy negatív előjelű megítélést kaphat a passzivizmus – úgyszintén szakmai ízlés szerint – amikor a feltárt formai alkotmánysértés, mint „elegendő indok” alapozza meg az Alkotmánybíróság döntését, mellőzve az anyagi alkotmányjogi (tartalmi) vizsgálódást.³

3. Pl. az 1/1999. (II. 24.) AB határozathoz fűzött különvélemények: ABH 1999, 25.

Általános megfogalmazásban a passzivizmus negatív megítélését jelenti, ha az Alkotmánybíróság a kormányzat alkotmányos működésének ellenőrzésében az alkotmányos felhatalmazásból eredő jelentős befolyásoló szerepét nem kellő hatékonysággal látja el, indokolatlanul tompítja „közjogi karakterét”: megáll az alkotmánysértés megállapításánál, s a megsemmisítés időpontjának eldöntését átengedi az alkotmánysértést felelős jogalkotó szervnek. Márpedig az alkotmánysértés felszámolására vonatkozó időmeghatározás is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Mindez konkrét megfogalmazásban: számomra elfogadhatatlan, ha az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll hatáskörében eljárva, a *pro futuro* megsemmisítés időpontját, vagy az alkotmánysértő mulasztást megállapítva, a mulasztás felszámolásának időpontját a jogalkotóra bízva úgy, hogy a megsemmisítés, ill. a teljesítés időpontja az az időpont, amikor az alkotmánysértő jogszabályt kijavító, a mulasztást felszámoló jogszabály hatályba lép (17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 157.).

A vitatható, negatív előjelű passzivizmus keretében említhető meg az alkotmánysértő jogszabály megsemmisítési időpontjának meghatározása tárgyában az alkotmánybírói eljárás felfüggesztése (pl. 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364.). Ennek az eljárási intézkedésnek nincs jogalapja, ehelyett a *pro futuro* megsemmisítés – számomra – meggyőzőbb megoldásnak látszik.

Nem tartom feladatommak az elmúlt tíz év gyakorlatát a címben jelzett fogalom párral tételesen minősíteni és erről részletes értékelést adni. A kritikák nyilván erről szólnak. Álláspontom szerint is voltak határátlépések, de a *gyakorlat* a felhatalmazáson belül maradt. Ez a gyakorlat jellemzően pozitív aktivizmust és adott esetben pozitív passzivizmust jelentett: az alkotmányos határt érintő, a hatáskört maximálisan kihasználó hatáskörgyakorlást, emellett szoros hatáskör-értelmezést is, továbbá – az alkotmányos szervek közötti együttműködést is szem előtt tartó – *pro futuro* megsemmisítési gyakorlatot.

4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság gyakorlatából azokat az elemeket, mozzanatokat emelem ki, amelyek „határesetek” vagy minimum a „határsávba” tartozó kérdések:

- a) az indítványok kezelése, az indítvány-kötöttség alkotmánybírói értelmezése;
- b) az alapelv kibontása az Alkotmányból (a hatalommegosztás elve);
- c) az Alkotmányon belüli normakollízió feloldása, az alkotmányi normák hierarchizálása;
- d) alapjog-teremtés („kiolvasztás”);
- e) hatáskör-értelmezések; az „alkotmányos követelmények” meghatározása.

Ad a) (Az indítvány-kötöttség értelmezése) Az Alkotmánybíróság működésének első éveiben kialakította azt a gyakorlatot, hogy az indítvány által jelzett alkotmányjogi problémát a maga összefüggésében kell az alkotmánybíróági eljárás tárgyává tenni.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány-kötöttséget – az indítványban megnevezett alkotmányossági problémát illetően – tágan értelmezte, illetőleg értelmezi. Az indítványban jelzett alkotmányossági probléma adott esetben csak kiindulási pont, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány alapján több alkotmányjogi összefüggés tárható fel. Ez eredményezhette olyan jogszabályok alkotmányossági revízióját, amelyek konkrétan nem szerepeltek az indítványban. Az is előfordult, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek meg nem felelő indítvány alapján a megnevezett norma utólagos alkotmányossági kontrollját végezte el. (Pl.: 133/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 619., 3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329., 285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827., 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158.)

Az indítvány szabad kezelését az alkotmánybíráskodás természete és az Alkotmányban, valamint az Abtv.-ben meghatározott alkotmánybíróági hatáskörök alapozzák meg. Az alkotmányjogi panasz elbírálásának hatáskörétől és a hatásköri összeütközés megszüntetésétől eltekintve a többi hatáskör gyakorlására irányuló indítvány, jellemzően nem érinti közvetlenül az indítványozó jogi helyzetét; ilyen értelemben a felvetett alkotmányossági kifogások az alkotmányvédelmet *közérdekűvé* transzformálják. Ebben az összefüggésben az indítvány szabad kezelésével az Alkotmánybíróság egy relatíve (nem közvetlenül hivatalból gyakorolt) *objektív alkotmányvédelmet lát el*. A testület indítvány alapján jár el, de a jelzett alkotmányjogi probléma teljes feltárása megkapja az alkotmányvédelem *objektív (közérdekű) nézőpontját*.

Az indítvány-kötöttség törvényi korlátját tehát az indítvány szabad kezelésének alkotmánybíróági gyakorlata nem töri át – törvényes aktivizmust jelent –, ugyanis *minden esetben van* – esetenként értelmezett – *indítvány*, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az eljárást lefolytatja. Ugyanakkor elvi kérdés lehet, hogy az indítvány tartalmából kiinduló értelmezésnek hol a határa. Az indítvány által eredetileg „megcélzott” hatáskör, vagy az indítvány-értelmezés lehetősége egy másik hatáskörbe való „átlépést” is magában foglal?

Ad b) (A hatalommegosztás alkotmányos alapelvevé minősítése) Az Alkotmánybíróság működésének első évében 1990-ben, a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában mondta ki először, hogy a hatalommegosztás alkotmányos alapelv: „[A] magyar államszervezet

legfontosabb szervezeti és működési alapelve.” (ABH 1990, 137.) Ezt követően az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában a hatalommegosztás elvét, mint alkotmányos mércét alkalmazza és meggyőződése szerint a jövőben is alkalmazni fogja.

Kétségtelen, hogy az Alkotmány kifejezetten nem deklarálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége azonban nem csak az adott normatartalom kibontását, hanem az Alkotmány rendszertani értelmezését, a normarendszer összefüggéseinek szemléletét is magába foglalja. Az Alkotmánynak az alkotmányos szervekre, azok viszonyára, hatáskörére vonatkozó szabályaiból – értelmezéssel – az elv levezethető, ezért ez az eljárás alkotmányosnak minősül.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a hatalommegosztás elvének „intézményi és garanciarendszerét” az Alkotmány tartalmazza (55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.). Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztást az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállam alkotó elemnek minősítette és az elv jelenlétét hatásköri szabályok értelmezésével igazolta: „Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, hogy ez a szétválasztás a parlamentáris rendszerekben érvényesül, s ahogy ezt az Alkotmány is tükrözi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti...” (38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.)

Szemléltetésül még egy idézet: „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti, nem pedig hierarchikus alá-fölérendeltséget... A hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág...” (41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292.)

Az Alkotmánybíróság nem törte át az alkotmányértelmezés alkotmányos határát. Az Alkotmányban rögzített absztrakt fogalmak, normák tekintetében a fogalmi elemek, a normatartalom kibontása mindaddig az alkotmányos aktivizmuson belül marad, amíg az Alkotmány nem nevesít, nem konkretizál az adott fogalmi meghatározáshoz tartozó fogalmi elemeket, illetőleg normatartalmakat.

Ad c) (Az Alkotmányon belüli normakollízió feloldása) Az Alkotmányon belüli kollízió feloldása a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozatban történt (23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.). Elvi kérdés: kiterjed-e az Alkotmánybíróság hatásköre a kollízió feloldására, azaz két alkotmányos tétel közötti választásra, ezáltal az egyik alkalmazhatóságának kizárására? Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében az

élethez való jogot az ember „veleszületett” jogának minősíti, de csak az élettől való „önkéntes megfosztást” helyezi „Alkotmányon kívülre”. Ugyanakkor az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjog lényeges tartalmát részesíti védelemben. A határozat az élethez való jogot ez utóbbi alkotmányi tétel alapján értelmezte és részesítette alkotmányos védelemben: a vizsgált büntetőjogi rendelkezések „ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg.” (ABH 1990, 92.)

A különvélemény szerint a kollízió feloldása már nem alkotmányértelmezés, ezért nem az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó hatalom feladata körébe tartozik. Ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania hatáskörének hiányát. Figyelemreméltó megállapítás.⁴

(Hierarchizálás az Alkotmány normái között.) Az Alkotmánybíróság értékvédő szerepéből az alkotmányosság értékeinek védelméből következik az értékeket kifejező normák értelmező rangsorolása: „Van amikor az Alkotmány szövege fejezi ki a norma nagyságrendjét az értékhierarchiában (pl. az élethez és az emberi méltósághoz való jog), de van, amikor az értékhierarchiát az Alkotmánybíróság határozza meg. Így például: a véleménynyilvánítás, az információszerzés és az információ-terjesztés szabadságának kiemelkedő szerepét.”⁵

A rangsorolás szerintem mindkét esetben az alkotmányértelmezés eredménye. Az Alkotmánybíróság mondta ki az ún. első „abortusz” határozatában, hogy az emberi méltósághoz való jog kizárólag az emberi státusz meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan (64/1991. (XII. 17.) AB határozat). Az emberi méltósághoz való jognak abszolút nagyságrendjét – ezt az értelmezését – tartalmilag meggyőzőnek tekintem, ugyanakkor érinti, az élethez való jog értelmezésével kapcsolatosan említett alkotmányi normakollízió problémáját. Minden más értékrangsor szerintem relatív: adott értelmezési viszonylatban változhat. Az alapjogok közül a véleményszabadság kapott kiemelt értékelést (30/1992. (V. 26.) AB határozat,

4. Ezt az álláspontot képviseli Takács Albert is. Lásd „Az Alkotmánybíróság Magyarországon tegnap és holnap között” című tanulmányát az Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat című kötetben, Szerk.: Dr. Ádám Antal. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994. 142–143.

5. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Bp., 1998. 72.

ABH 1992, 167.). Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában alkotmányjogi relevanciát tulajdonított a sajátos történelmi helyzetnek („kivételes helyzetnek”), amelyre az Alkotmánybíróság adott esetben „tekintettel van”.⁶ Egy fiatal demokrácia első éveiben különös, kiemelkedő jelentőséggel bír a véleménynyilvánítás szabadsága: ezért az alapjogot korlátozó törvényeket „megszorítóan kell értelmezni” – olvashatjuk e határozatban.

Konszolidált, több évtizedes múlttal rendelkező demokratikus társadalom esetében az alapjog lényeges tartalma törvényi korlátozásának szükségességét és arányosságát az Alkotmánybíróság feltehetően máshogy mérlegelné...

Ad d) (Alapjog-teremtés-„kiolvasztás”) Az alkotmányellenes aktivizmus egyik „csúcsaként” emlegetett alkotmánybíróági álláspont szerint: „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti.” Szubszidiárius alapjognak minősíti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra nevesített alapjog nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság az általános személyiségi jog általános fogalmának „különös” szintjén megfogalmazta azokat a „különös személyiségi jogokat” – önrendelkezési jog, általános cselekvési szabadság, magánszférához való jog, az önzonossághoz (személyi integritáshoz) való jog –, amelyekből egyedi általános személyiségi jogokat bonthat ki – alapjogként:

- a.) az önrendelkezési jogból:
 - a házasságkötés szabadságát (22/1992. (IV. 10.) AB határozat);
 - a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogot (19/1992. (I. 30.) AB határozat, 1/1994. (I. 7.) AB határozat);
 - a pernyertességből folyó rendelkezési jogot (4/1998. (III. 1.) AB határozat);
- b.) az önzonossághoz (személyi integritáshoz) való jogból:
 - a vérségi származás kiderítéséhez való jogot (57/1991. (XI. 8.) AB határozat);
- c.) az általános cselekvési szabadságból:
 - a sportolók versenyzéshez való jogát (27/1990. (XI. 22.) AB határozat);
 - a jogügyletek létrehozásának szabadságát és
 - a művészi alkotáshoz való hozzáférhetőség jogát (24/1996. (VI. 25.) AB határozat).

6. Ez más esetben is előfordult, lásd pl. a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatot, ABH 1992, 135.

Álláspontom szerint *önálló alapjog nevesítése nem az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó hatalom* hatáskörébe tartozik. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság *nem nevesített (nem nevesíthetett) önálló alapjogot*, hanem – utalva az Alkotmány által használt absztrakt fogalmak és normák, valamint az Alkotmánybíróság viszonyával kapcsolatosan korábban kifejtettekre – az Alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való joggal azonosított (az „egyik megfogalmazásának” tekintett) általános személyiségi jog egyes részelemeibe („különös jogokba” tartozó) konkrét jogokat fogalmazott meg, mint az általános személyiségi jog konkrét megnyilvánulásait.

Ad e) (A hatáskör-értelmezések, az alkotmányos követelmény meghatározása az Alkotmánybíróság gyakorlatában) Precedens határozatok születtek:

- az előzetes normakontrollra (Abtv. 1. § a) pont)
- az alkotmányértő mulasztás megállapítására (Abtv. 1. § e) pont) és
- az Alkotmány absztrakt értelmezésére irányuló (Abtv. 1. § g) pont) hatáskörök értelmezése tekintetében.

Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontrollra irányuló és az alkotmányi értelmezésre vonatkozó hatáskörét – álláspontom szerint – pozitívan értékelendő passzivizmussal, szorosan értelmezte.

A 16/1991. (IV. 26.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmánybíróság nem „tanácsadója” az Országgyűlésnek, hanem „bírája”, ezért kizárólag a végszavazás előtt, tehát a Parlament által véglegesnek tekintett, de még el nem fogadott normaszöveg alkotmányossági vizsgálata tartozik hatáskörébe (ABH 1991, 59–60.).

Ezzel az értelmezéssel az Alkotmánybíróság elkerülte, hogy a Parlament törvényalkotó munkájának részese legyen, ez az Alkotmánybíróság jogállásával és a hatalmi ágak elválasztásának elvével is összeegyeztethetetlen.

Az *absztrakt alkotmányértelmezésre* vonatkozó hatáskör gyakorlását az Alkotmánybíróság három együttes feltételhez kötötte. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság csak akkor jár el, ha

- az indítványt az Abtv. szerint jogosultak nyújtották be;
- az indítvány az alkotmányossági problémát és az értelmezendő alkotmányi normát konkrétan megfogalmazta, megjelölte;
- az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból (30/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137–138.).

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskört az Alkotmánybíróság – alkotmányos aktivizmussal – fokozatosan kiterjesztve értelmezte, értelmezi.

Az Alkotmánybíróság e hatáskörében az Abtv. 1. § e) pont, illetve 49. §-a szoros értelmezésén kívül (jogsabályi felhatalmazás ellenére a jogalkotói feladat elmulasztása és ezáltal az alkotmányellenes helyzet fennállása) akkor is eljár, ha nincs kifejezett felhatalmazás és a jogi szabályozás iránti igény azáltal merül fel, hogy *az állam jogszabályi úton úgy avatkozott bizonyos életviszonyokba, hogy az állampolgárok egy csoportját megfosztotta jogainak érvényesítésétől* (22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83.). 1992-től és 1995-től a hatáskörértelmezés két további elemmel bővült. Az Alkotmánybíróság akkor is lefolytatja az eljárást, *ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak* (37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.); illetőleg, ha van szabályozás, de *az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik* (22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1991, 108, legutóbb 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52).

A hatásköröknek ez a kiterjesztő értelmezése álláspontom szerint az alkotmányos aktivizmus határai között maradt. A mulasztásos alkotmány sértés megállapításának alapvető célja az alkotmány sértő helyzet felszámolása. Ha az alkotmányellenes helyzet a felhatalmazás alkotmányosan nem megfelelő teljesítéséből ered, ez az alkotmány sértés is a mulasztás körébe vonható.

Az *utólagos absztrakt normakontroll hatáskörének* „az élő jogra” alapított kiterjesztése szakmai vitát váltott ki, erősen megkérdőjelezve az aktivizmus alkotmányosságát (57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 239.). A normaként viselkedő élő jogra alapított döntés – ha a jogalkalmazó szerv kizárólagosan egy alkotmány sértő értelmezéssel tartja életben a jogszabályt, ez az „élettelen” norma megsemmisíthető – eddig egyetlen esetben fordult elő és nem tartom valószínűnek, hogy lesz második ilyen határozat.

Az alkotmányos élő jog kialakítását célozza az utólagos normakontroll hatásköréből levezetett, e hatáskör részeként értelmezett „alkotmányos követelmény” meghatározása.

Az alkotmánybírói határozatok rendelkező részében nevesített alkotmányos követelményt a vizsgálat alá vont jogszabály Alkotmánnyal igazolt tartalmának megfelelési szempontjai fejezik ki. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat mint precedens-határozat szerint az Alkotmánybíróság, ha a vizsgált norma alkotmányos értelmének tartományát meghatározza, az utólagos normakontroll hatáskörön belül marad, és nem jogalkalmazói törvényértelmezést végez. Az alkotmányos értelem vagy követelmény meghatározása

az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a jogállamiság alkotóelemeként értékelt „normavilágosság” sérelmére alapított megsemmisítést váltja ki (ABH 1993, 268.). Ha a jogalkalmazói szféra az alkotmányos követelményeket figyelmen kívül hagyja, az alkotmányosság helyreállítására már csak a jogalkotói szférában kerülhet sor.

Az utólagos normakontroll hatásköréből levezetett, e hatáskör részeként értelmezett alkotmányos követelmény – a jogrendszer kíméletének célzatával – a pozitívan értékelhető alkotmányos passzivizmus körébe tartozik, de csak abban az esetben, ha az alkotmányos követelmény

- a.) visszavezethető konkrét alkotmányi tételre, amelyet a határozat rendelkező részében meg kell hivatkozni,
- b.) nem egészíti ki a normát, illetőleg nem fogalmaz meg új normát. E tekintetben születnek vitatható határozatok is. Pl.:

– „A Btk. 179. és 180. §-ainak alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett, így a nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb legyen, mint más személyeknél. A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.” (36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.);

– „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) alkalmazása (végrehajtása) során az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak akkor is biztosítania kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a Tv. 3. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladja.” (54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173.);

– „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. § (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy amennyiben a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 199. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott felek között munkaügyi jogvita indult (Mt. 199. § (3) bek.), a munkaügyi ellenőrzést végző államigazgatási hatóság a felek munkaügyi jogvitájának tartama alatt a felek jogviszonyát elbíráló intézkedést nem tehet.” (29/1998. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1998, 211.)

Az idézett határozatokban megfogalmazott alkotmányos követelmények inkább új normaelemeket tartalmaznak, mint az adott normán belüli értelmezési szempontokat.

Az alkotmányos követelményt kimondó határozat mellőzésével kialakult – tehát alkotmánysértő – élő jog alkotmánybíróági vizsgálatára ezideig nem került sor. Ez nyilván akkor lenne lehetséges, ha indítvány sérelmezné ismételt az a normát, amelynek alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság meghatározta, esetleg éppen az alkotmányos követelménnyel ellentétes jogalkalmazást sérelmezve.

Ez az alkotmányos követelmény tehát nem az Alkotmánybíróság elsődleges mozgásterében – a jogalkotásban – intézményesül, hanem a jogalkalmazás (egyik) irányzójaként funkcionál. Ez nyilvánvalóan újból felveti majd a Legfelsőbb Bíróság („a jogalkalmazás egységének biztosítása jogegységi döntéssel”) és az Alkotmánybíróság („jogszabály alkalmazásánál alkotmányos követelmény meghatározása”) alkotmányjogi viszonyának értelmezését.⁷

Az Alkotmánybíróság kialakította azt a gyakorlatot is, hogy a határozataiban – esetenként – a *jogalkotó számára* is megfogalmaz elvi tételeket, alkotmányos követelményeket. Pl.:

– „Az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa. Az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia. Az állami iskola nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett sem. Az államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat

7. Kétségtelen a korrekt megoldás a normakontroll hatáskörből kiértelmezett, leválasztott speciális hatáskör normatív megjelenítése lenne. Ezt fogalmazza meg az Abtv. reform-koncepciójáról szóló Kormány-előterjesztés.

felállítani. Ahol az állam az állami iskola épületét egyházi tulajdonba adja, azok számára, akik nem kívánnak egyházi iskolába járni, ténylegesen és úgy kell lehetővé tennie állami iskola látogatását, hogy ez ne jelentsen nekik aránytalan terhet.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.” (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.)

– „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak személyi kárpótlásánál alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozó a kárpótlásra jogosultság megállapításánál a jogosulti, kedvezményezetti körök ismérveit azonos, a csoportra különösen jellemző szempontok szerint, a személyek egyenlő méltóságának tekintetbevételével, egységesen határozza meg.

A II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre történő deportáltak és kényszermunkára hurcolások pusztá szabadságelvonásnak minősítése önkényes csoportba sorolásnak minősül, ezért alkotmányellenes.

2. Önkényes továbbá a bűncselekmények áldozataként elszenvedett személyi sérelmekozások miatt keletkezett polgári jogi igények megnyitásának ahhoz a feltételhez kapcsolása, hogy az állam elmulasztotta a bűncselekmények elkövetőivel szembeni büntető igénye érvényesítését.” (1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31.)

– „Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes, ha a törvény nem korlátozza hatékony garanciával a végrehajtó hatalomnak azt a felhatalmazását, hogy a bíróságok számára az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot átcsoportosítsa.” (28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138.)

Alkotmányosnak ítéltető-e ez az aktivizmus; nem sérti-e, nem szűkíti-e elsősorban az Országgyűlés (de általában: a jogalkotó szervek) hatáskörét, működésének alkotmányos kereteit?

Álláspontom szerint a jogalkotó számára megfogalmazott alkotmányos követelmények az utólagos normakontroll eljárásban kizárólag a vizsgált jogszabályi rendelkezések (jogterület) összefüggésében meghatározott „*pro futuro* alkotmányos üzenetek”.

Ez nem jelenti (nem jelentheti!) az adott alkotmányi rendelkezés absztrakt, az Abtv. 1.§ g/ pontjában meghatározott, hanem az adott eljárás keretében elvégzett „funkcionálás” értelmezését. Még inkább így látom, ha az alkotmánysértő mulasztás megállapítása mellett a hozandó jogszabály megalkotásánál figyelembe veendő alkotmányjogi szempontokat fogalmazza meg az Alkotmánybíróság, mint tette ezt pl. a 4/1999. (III. 31.) AB számú határozatában (ABH 1999, 52.).

Az Alkotmánybíróság tehát változatlanul közjogi szerepében maradvá, elővezeti azt az alkotmányjogi álláspontot, amit az Alkotmánybíróság az adott jogszabály esetleges jövőbeni vizsgálatánál kifejezésre juttatna. Nem korlátozza a jogalkotó hatáskörét, mert csak azokat a kereteket, alkotmányos határokat vonja meg, amelyek az Alkotmányból a jogalkotó számára eleve irányadók lennének. Az Alkotmánybíróság csak ezt az alkotmányjogi nézőpontot közvetíti, teszi „láthatóvá”.

Az alkotmánybíráskodás minden alapvető elvi problémája az Alkotmánybíróság és az Alkotmány viszonyára, e viszonynak az Alkotmánybíróság által vallott felfogására vezethető vissza.

Nem hiszem, hogy helyes stratégia lenne az a szemlélet, miszerint az Alkotmányból minden kiértelmezhető, vagyis ami nincs az Alkotmányban, az benne van az Alkotmánybíróság határozataiban. (Nem létező norma nyilván nem értelmezhető...)

Az Alkotmány és az Alkotmánybíróság viszonyát illetően abból kell kiindulni, hogy az Alkotmány az Alkotmánybíróság irányában normatíve abszolút zárt, az alkotmányi normák értelmezését tekintve viszont relatíve nyitott. A „relatív nyitottság” alatt azt értve, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései és e rendelkezések alkotmánybírási értelmezései – a kimunkált alapelvek, norma-tartalmak – között megfelelően bizonyított okozati (lényegi-tartalmai) összefüggésnek kell lenni.

Eisenmannal szólva: az Alkotmány az alkotmánybíráskodással válik „élő joggá”. Ezt a megállapítást továbbfűzve jegyzem meg: az Alkotmány „életre keltése” kismértékben azért „teremtés” is.

ERDEI ÁRPÁD

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

1. A címben megjelölt téma tárgyalása azt kívánja, hogy mindenekelőtt az alkotmánybírósági törvény jellegéről tegyek néhány megjegyzést.

Ez a törvény sajátos ötvözete az anyagi és eljárási rendelkezéseknek. Az anyagi és eljárási szabályok együttes megjelenése önmagában még sem nem erény, sem nem hiba: nem ez határozza meg a törvény minőségét. Nagy sajnálatomra azonban azt kell kimondanom, hogy működésének eddigi éveiben az Alkotmánybíróság nem kevés nehézségbe ütközött, amikor az alkotmánybírósági törvény keretei között eljárva próbálta feladatait teljesíteni: a szabályozás, ha úgy tetszik az alkotmánybírósági törvény, szakmai szempontból nem képviseli a kívánatos színvonalat. Aki részt vett az Alkotmánybíróság munkájában, vagy figyelemmel kísérte azt, láthatta, e törvény rendelkezései, mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi természetűek, számos hézagot hagynak, melyeket az Alkotmánybíróság kényszerült kitölteni.

Valószínűleg eljárásjogászai múltam is befolyásol, amikor azt állítom, hogy az anyagi jogi természetű rendelkezések hiányosságai kevesebb problémával járnak, mint az eljárás hézagos szabályozása. E sommás kijelentés indokolására azonban később keríték majd sort. Most inkább néhány, az alkotmánybírósági törvény iménti bírálatát enyhítő megjegyzést teszek.

Az Alkotmánybíróság eljárásának szabályozása az alkotmánybírósági törvényben minden különösebb következmény nélkül maradhatott volna hézagos, ha elkészült volna az Alkotmánybíróság ugyancsak törvénybe foglalandónak gondolt ügyrendje. Az Alkotmány, az alkotmánybírósági törvény és az ügyrendről szóló törvény hármas szintű szabályozásának megvalósulása esetén az alkotmánybírósági törvény réseit elfedhette volna az ügyrend a maga részletes rendelkezéseivel. Ez a törvény azonban – mint ismeretes – mindezidáig nem született meg, s ezért nem az Alkotmánybíróság hibáztatható. Ám a következmény az, hogy az Alkotmánybíróság még ma is egyfajta ideiglenes ügyrend alapján tevékenykedik. Ennek tartalma viszont a kívülálló számára rejtély, hiszen közzétételére nem került sor.

Az eljárási rend tehát olyan amilyen, ám eljárásában mindenképpen fekete dobozhoz hasonlatos alkotmánybírásgot eredményezett: az indítvány a működést kíváltja, de nem tudható, az miben áll, csak az eredmény, az ügyet lezáró döntés jelenik meg a kívülvilág előtt. Így azután amikor a büntető eljárási jog szigorú szabályozásához szokott gondolkodásommal új alkotmánybíróként azt kezdtem kutatni magamban, hogy miért tesz valamit az Alkotmánybíróság úgy, ahogyan teszi (s itt most csupán az eljárásról szólok), sokszor úgy éreztem, az iménti kérdésre adható válasz mindössze a tömör „csak”.

A valóság természetesen nem ez. A ténylegesen – és valójában „szokásjogilag” – kialakult eljárásban megvan a racionális mag, ám a bizonytalanságok sok kérdésben ma is fellelhetők. Hiába mondja ki például a törvény, hogy az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia, ha nem szól arról, mi lesz a következmény amennyiben az indítvány nem felel meg ezeknek az előírásoknak. Az Alkotmánybíróság ugyan kidolgozta a maga számára a követendő szabályokat (azokat is, amelyek erre az esetre vonatkoznak), ám ezek „kifelé” láthatatlanok, befelé pedig gyakran kétségbe vonhatók, s valljuk be, alkalmazásuk sem mindig következetes. Nem véletlen tehát, hogy egyik vagy másik ügyben az Alkotmánybíróság – amint azt a volt és jelenlegi alkotmánybírák egyaránt tanúsíthatják – legalább annyi időt fordít az eljárási problémák megoldására, mint az alkotmányossági kérdés eldöntésére.

Kérdezhetjük, mi jelenthetné az alkotmánybíróági eljárás szabályozásának az ésszerű módját. Másképpen fogalmazva: nem volna-e szükség egyfajta eljárási kódex létrehozására, amely minden részletre kiterjedően eligazítást nyújtana az eljárási problémák megoldásához. Ezzel immár másodszor jutottam olyan ponthoz, amelyre a későbbiekben kell majd visszatérnem. A válaszhoz ugyanis néhány dolgot meg kell vizsgálni, mindenekelőtt azt, hogy milyen is az alkotmánybíróági eljárás természete.

2. Valójában az tisztázandó, hogy az alkotmánybíróági eljárást sajátképpen, vagy *sui generis* eljárásként fel kell-e vennünk a különböző eljárások sorába, azt a közigazgatási vagy az igazságszolgáltatási (s ezen belül a polgári és büntető) eljárásokhoz hasonlóan önmagában létezőnek, minden más eljárástól elkülönülőnek kell-e tekintenünk.

A saját válaszom a kérdésre igenlő. Az alkotmánybíróági eljárás minden egyéb eljárástól elkülönül, még akkor is, ha felismerhetők benne más eljárások, különösen pedig a polgári eljárás hatásai, sőt szabályai is. Úgy vélem, más válasz a kérdésre nehezen adható, s e vélekedés indokait megpróbálom röviden összefoglalni. Előbb azonban a polgári eljárási jog szabályainak átvételével kapcsolatban teszek egy rövid kitérőt.

Sem az alkotmánybírósági, sem egyetlen más eljárás nem lehet minden tekintetben különböző a többitől. Az eljárások elkülönült jellegét nem érinti, hogy egyes részletszabályaik azonosak. Olykor az azonosságok léte akár szükségszerűnek is mondható, mert ugyanazon helyzet eltérő szabályozása a különböző eljárásokban csak visszásságokra vezethet. Így például az alkotmánybírák kizárásának a polgári perrendtartásra visszautaló rendezése nem lehet érv az alkotmánybírósági eljárás *sui generis* jellegének tagadása mellett. Szokásos törvényszerkesztési technika alkalmazásáról van szó: rövidíti a törvényt, ha nem ismétli meg a másutt megfelelően adott szabályozást.

Annak persze nem lenne akadály (de alighanem értelmet sem), hogy az ilyen esetekre a mégiscsak „közjogiasabb” büntető eljárási törvényre történő utalást javasolja valaki. Az Alkotmánybíróság eljárása attól ugyanis nem lesz kevésbé közjogi, hogy az alkotmánybírósági törvény esetenként a polgári perrendtartás szabályait rendeli irányadónak. Tény, hogy amikor eljárási kérdésekben egyes részletekre vonatkozóan ilyen utalást alkalmaz a jogalkotó, általában a polgári perrendtartást hívja fel – vélhetően a polgári eljárás általánosabb, vagy a kevésbé speciális jogvitákra szabott volta miatt.

Most azonban visszatérek az alkotmánybírósági eljárás önállóságának indokolására. A magyar Alkotmánybíróság legjellegzetesebb feladatát a normakontroll kifejezés írja le: az alkotmányellenesség előzetes és utólagos vizsgálata, s a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének, nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata közvetlenül erre utal. Ugyanez jelenik meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésének, sőt az alkotmányjogi panasz elbírálásának összefüggéseiben is. Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági kontrollja ugyancsak ebbe a körbe tartozik.

Másik, talán kevésbé jellegzetes, s természetében az előbbtől teljesen különböző alkotmánybírósági feladat a jogorvoslati jogkör gyakorlása, részint a népszavazással, részint pedig az egyetemi autonómiával kapcsolatos kérdésekben.

A hatásköri összeütközések megszüntetése, illetőleg az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése mindkét előbbtől, de egymástól is eltérő feladatot jelent.

Mind a jogorvoslati, mind pedig a legutóbb említett feladatokról azt mondhatjuk, hogy mennyiségi mutatóikban egyáltalán nem hasonlíthatók a normakontrollból adódó feladatokhoz: az ilyen ügyek száma elenyészően csekély. Így a tévedés veszélye nélkül, s az egyéb feladatokról nem megfélekedve is kimondható, hogy az Alkotmánybíróság működésében a normakontroll, s az ezzel kapcsolatos eljárás a meghatározó.

A normakontroll viszont minden más eljárástól eltérő megközelítési módot és szabályokat igényel. E folyamat ugyanis nem jogalkalmazás és az ennek során hozott alkotmánybíróági határozat nem jogalkalmazói aktus: nem egyedi ügy eldöntését jelenti.

Az persze érthető, hogy az eljárás kezdeményezője, az indítványozó, amikor indítványát az Alkotmánybíróság visszautasítja vagy amikor az eljárást megszünteti, ezt egyedi ügy eldöntéseként éli meg. Valójában azonban ilyenkor a normakontroll nem valósul meg, s a döntés inkább eljárási természetű.

Ez akkor is így van, ha az Alkotmánybíróság például az indítványozó által kifogásolt norma és a felhozott alkotmányi rendelkezés között nyilvánvalóan hiányzó összefüggésre tekintettel utasítja vissza az indítványt. Ilyenkor a norma alkotmányosságának vizsgálata elmarad – az indítvány tökéletlensége gyakorlatilag az indítvány hiányával válik egyenértékűvé. Ez esetben a lényeg bármilyen felfogás mellett is az, hogy az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság azért nem végezheti el, mert magának kellene megkeresnie a normakontroll alapjául szolgáló alkotmányi normát, ami viszont egyenlő lenne a hivatalból való eljárással.

A megszüntetés viszont – belátható módon – lényegileg eljárási természetű akadályokra vezethető vissza.

A lefolytatott normakontroll eljárásban hozott határozat közvetlen címzettjeinek köre is sajátos, címzett ugyanis mindenki: az Alkotmánybíróság határozata mindenkire kötelező. A határozat tartalmában a normához hasonló jelleget kap: az alkotmányellenességet (nemzetközi szerződésbe, magasabb szintű jogszabályba ütközést) megállapító és a normát megsemmisítő határozat igazában mindenkihez szól. (Szigorú logikával nézve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását tartalmazó határozat címzettje a mulasztást elkövető jogalkotó szerv, ám ez a határozat sajátos jellegén nem sokat változtat.) Minthogy minden eljárásban a hozható határozatok természete és sajátosságai a meghatározó fontosságúak, az eddig elmondottak már önmagukban jelzik az alkotmánybíróági eljárás elkülönült voltát.

Mindezeket túl azonban azt is figyelembe kell vennünk, hogy a normakontroll gyakorlása során a döntéshez vezető folyamat is specifikus. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem tényeket vet össze normákkal, majd von le jogilag releváns következtetéseket, amint azt a hétköznapi jogalkalmazás során a jogalkalmazó teszi (a közigazgatási eljárásban például, hogy az engedély-kérő teljesíti-e a jogszabályi előírásokat, vagy a polgári perben, hogy a felperes által bizonyított tények szerződésszegést valósítanak-e meg,

avagy a büntető eljárásban megállapítható tények bűncselekménynek minősülnek-e), hanem normát vet össze normával. Ennek során valójában nem kell tényeket igazolni vagy bizonyítani, pontosabban: a vizsgált norma más, a vizsgálat kritériumaként szereplő normába (például az Alkotmányba) ütközésének tényét az Alkotmánybíróság a jog értelmezésének szabályai szerinti, elméleti, dogmatikai, történeti stb. elemzés alapján állapítja meg. Ebből az eljárásból tehát hiányzik a ténymegállapítási (s ezzel együtt a valódi ténybizonyítási) elem.

Ez akkor is így van, ha az alkotmánybírósági törvény 25. § (2) bekezdése bizonyítási eljárást említ. A fő szabály e rendelkezés szerint az iratok alapján történő bizonyítási eljárás, s szükség esetén kerülhet sor személyes meghallgatásra, valamint szakértő meghallgatására.

Normakontroll esetén a bizonyítás majdhogynem kizárt, éppen annak folytán, hogy a normakontroll magasabb és alacsonyabb rendű normák összevetéséből áll. A szakértő igénybevétele az ilyen ügyekben inkább az igazságszolgáltatási eljárásokban alkalmazhatónak nem tartott úgynevezett jogi szakértő, vagy a büntetőeljárásban ismert szaktanácsadó alkalmazására, mint a bizonyítandó tények feltárásához és értelmezéséhez hozzájáruló szakértői tevékenységre emlékeztet. Mindez ismét csak az alkotmánybírósági eljárás *sui generis* természete mellett szól.

A korábban jogorvoslati jellegűnek nevezett feladatok ellátása esetleg megkívánhatja a bizonyítási elem megjelenését. Így például az egyetemi autonómia megsértésével kapcsolatos eljárásban szükség lehet annak megállapítására, hogy ténylegesen miben nyilvánult meg, amit az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezője az autonómia megsértéseként minősített. A népszavazási ügyekben történő eljárásnál is elképzelhető lehet ezen elem felbukkanása. Nyilvánvaló, hogy amennyiben a köztársasági elnöknek az Alkotmányban meghatározott felelősségre vonására valaha is sor kerül, akkor valódi büntető igazságszolgáltatási tevékenységet kell az Alkotmánybíróságnak kifejtenie, s ebben a ténymegállapításnak (bizonyításnak) szükségképpen jelen kell lennie. Mint-hogy azonban ezek az eljárások speciális jellegűek, az Alkotmánybíróság általános, s a korábbiak szerint meghatározóan normakontrollt jelentő eljárása szempontjából most figyelmen kívül hagyhatók. Nem kétséges viszont, hogy szerencsésebb lenne, ha az alkotmánybírósági törvény az ilyen esetekre az igazságszolgáltatási eljárások szabályainak alkalmazására legalább utaló szabállyal felhatalmazást adna.

Csak jelzem, az Alkotmánybíróság az utóbbi időben világossá tette, hogy a normakontrollt nem kívánja a jogorvoslati eljárással keverni. Ha az indítvány jogorvoslati

természetű, az Alkotmánybíróság még a hivatalból megállapítható alkotmányellenes mulasztás megállapításától is tartózkodik.

A 28/1998. (VI. 16.) AB végzésben (ABH 1998, 523.) egy népszavazási ügyben benyújtott kifogások visszautasítása kapcsán az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak, hogy hivatalból vizsgálja, vajon a választási eljárásról szóló törvény megalkotásakor az Országgyűlés bizonyos kérdések szabályozásának elmulasztásával nem idézett-e elő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, de nem tekintette kizártnak az ilyen mulasztás esetleges későbbi vizsgálatát.

A 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban (ABH 1999, 237.) (amely ugyancsak a választási eljárásról szóló törvényt érintette) azt juttatta kifejezésre, hogy a konkrét, jogorvoslati ügyben a hatályos jog előírásainak alkalmazását a jogbiztonság érvényesítési kötelezettségéből adódóan elvileg is fontosnak tartja.

A 25/1999. (VII. 7.) (ABH 1999, 251.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy a népszavazási eljárásban a kifogás alapján jogorvoslati fórumként jár el, s azt vizsgálja, hogy a kifogás megfelel-e a választási eljárásról szóló törvény előírásainak és az OVB, melynek határozata ellen a kifogás irányul, az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az egymást követő döntéseknek ez a logikája félreérthetetlen.

Talán nem indokolatlan, hogy egy, az analógiát mindenképpen kínáló további eljárástól is elkülönítsük az alkotmánybíróági eljárást. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárására gondolok. Ez az eljárás szintén általános érvényű, majdhogynem norma tartalmú határozattal zárulhat, mely meghozatalának módjában is (a nyelvtani, történeti, dogmatikai, összehasonlító jogi stb. elemzés módszereinek alkalmazása) hasonlatos az alkotmánybíróági határozatokhoz.

A különbséget abban látom, hogy a jogegységi eljárás eredménye alapvetően bizonyos, az igazságszolgáltatásban alkalmazott normák értelmezése, mégpedig az eredeti normaszöveg(ek) érintetlenül hagyásával – a Legfelsőbb Bíróság másra nem jogosult. Az Alkotmánybíróság viszont éppen a norma olyan tökéletlenségére mutathat rá, amely a norma megsemmisítésére, s e negatív jogalkotási lehetőség folytán a jog megváltoztatására vezethet. (Az alkotmányos követelmény természetének ide kapcsolható tárgyalására terjedelmi okból most nem vállalkozom.)

3. Az Alkotmánybíróság elnevezése, nevezetesen a névben szereplő „bíróság” szó is hozzájárulhat ahhoz, hogy sokan számon kérik, miért nem kontradiktórius (vagy legalább kontradiktóriusabb) jellegű az eljárása.

Eljárásjogásként a jogvitákban az igazság megállapításának a kontradiktórius eljárásnál megfelelőbb módját nem ismerem, s ezért annak híve vagyok. Az Alkotmánybíróság azonban általában nem igazságszolgáltatást gyakorol. Megítélésem szerint ez, s a korábban elmondottak magyarázzák, hogy „teljes” kontradiktórius eljárásról az Alkotmánybíróság előtt egyszerűen nem lehet szó. Ami viszont a normakontroll, vagyis az alapvető alkotmánybírósági feladat teljesítése során elképzelhető kontradiktórius elemeket illeti, azok a mostani eljárásban is jelen vannak.

Az indítványban állítottak érvekkel történő igazolásának legalább minimális mértékben jelen kell lennie. Az indítványozónak ugyanis meg kell jelölnie, hogy miért támadja az adott normát, ugyancsak meg kell jelölnie, milyen döntést kíván az Alkotmánybíróságtól. A szakszerűen elkészített indítványok igen gyakran világos és magas szintű jogi érvelést is tartalmaznak.

Az érvek cáfolata ugyancsak megjelenhet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában sűrűn előfordul, hogy az indítványra vonatkozóan észrevételeket kér az illetékes minisztertől. Az észrevételek maguk is gyakran tartalmaznak jogi érvelést. Ha ehhez hozzátesszük, hogy ezen észrevételekre az indítványozók is gyakran reagálnak, akkor kontradiktórius elemek jelenléte az alkotmánybírósági eljárásban nehezen tagadható.

Jogászai álláspont kérdése, hogy ezen kontradiktórius vonások erősítése szükséges-e, vagy már ennyi kontradiktórius elem is túl sok. A magam részéről inkább azok véleményét osztom, akik a kontradiktórius elemek legalább ilyen módon történő jelenlétét támogatják, mintsem hogy azokhoz csatlakoznék, akik azt feleslegesnek ítélik.

4. Az Alkotmánybíróság eljárásának hézagos szabályozásával kapcsolatban térek vissza arra, amire már a bevezetőben utaltam, nevezetesen, hogy ezt az anyagi jogi szabályozatlanság által okozott problémáknál bizonyos értelemben súlyosabbnak tartom.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az anyagi jogi természetű hézagokat működésének folyamán igyekezett kitölteni – igaz, ezzel az aktivizmus vádját idézte fel maga ellen. Az aktivizmus azonban szerepfelfogás kérdése, s az aktivista szerepet vállaló vagy arra kényszerülő alkotmánybíróság esetében az anyagi jogi hézagok kitöltése, a bizonytalanságok ilyen vagy olyan módon történő kihasználása akár még szerencsésnek is mondható. Más a helyzet az eljárás szabályozásának hiányosságaival.

Az Alkotmánybíróság precedensbíróság, azaz saját döntéseit precedensként kezeli a későbbi határozatok meghozatalakor. Ebben a tekintetben úgy jár el, mint bármely más, akár éppen az igazságszolgáltatásban tevékenykedő precedensbíróság. Ez független

attól, hogy a korábban elmondottakból is megállapíthatóan az Alkotmánybíróságot nem tekintem az igazságszolgáltatást gyakorló bíróságokkal azonos természetűnek. A magyar Alkotmánybíróság működésének van viszont egy olyan vonása, amely bizonyos fenntartásokra adhat okot, s ez a saját eljárásának precedensek útján történő alakításával van kapcsolatban.

Az eljárás szabályozási hiányosságai egyszerűen megkövetelik bizonyos hézagpótló elemek beépítését. Ilyenek nélkül az Alkotmánybíróság nem működhetne. Az alkotmánybírósági törvény szól az elutasító döntésről, a megsemmisítésről, valamint az áttételről, de az indítvány visszautasítása, az eljárás megszüntetése már „szokásjogi” fejleményként jelent meg. Ehhez még hozzátehetjük a döntéshozatal felfüggesztését is. A visszautasítás és a megszüntetés eljárási szempontból beláthatóan szükséges intézmény; a felfüggesztéssel kapcsolatban már kételkedem.

Ha azonban az ilyen eljárási intézmények akár csak kényszerszülte bevezetésére is gyakran kerül sor, s főleg, ha ezek eljárási szabályai a gyakorlat folyamán igény szerint módosulnak, olyan felfogás is kialakulhat, hogy a bíróság az egyébként világosan és félreérthetetlenül megfogalmazott szabályokat is félre teheti, amennyiben azt kívánatosnak vagy célszerűnek tartja.

Álláspontom szerint az eljárási szabályok kezelésében az Alkotmánybíróság eddig nem mehet el. Ez alkalommal mindössze egyetlen érvet hozok fel: az eljárási szabályok precedensek útján történő alakítása és formálása eljárási jogbizonytalansághoz, s ennek következményeként az alkotmányvédelmi rendszer működésének kiszámíthatatlanságához, úgy is mondhatnám, a jogbiztonság sérelméhez vezethet. Az indítványok kimenetelét ugyanis esetleg nem az anyagi jogi vizsgálódás, hanem az eljárási kezelés határozza meg. Így például az indítvány visszautasításával a bíróság a döntést elháríthatja, ugyanakkor a későbbi vizsgálódás lehetőségét nyitva hagyja, mert a visszautasításhoz nem fűződik *res iudicata* hatás. Ez természetesen ismét olyan szabály, amely nem olvasható ki közvetlenül az alkotmánybírósági törvényből, csak a gyakorlat alakította ki. Mindenesetre az Alkotmánybíróság az indítványt elutasító határozatot érdemi ügydöntő határozatnak tekinti és ehhez az ítélt dolog hatását fűzi, a visszautasítást azonban nem így fogja fel.

A precedensek útján történő eljárás szabályozás tehát aggályos. A precedensek ugyanis nem kőbe vésett örök szabályok, sőt még a törvényi előírások viszonylagos állandóságával sem rendelkeznek, mert saját korábbi döntésétől a precedens megalkotója új körülmények hatására eltérhet. A kérdés csupán az, melyek azok az eltérő

körülmények, amelyek az eljárási szabályoktól (precedenstől) való eltérést ténylegesen indokolhatják, s a válasz lényegileg a válaszadó felfogásától függ.

Jellegzetes példája volt az eljárási szabályok hézagosságából eredő jogbizonytalanság hatásának az, amit a 42/1998. (X. 2.) AB végzés (ABH 1998, 532.) és a hozzáfűzött különvélemény tükröz. Eljárásjogi szempontból az ügyben a lényegi kérdés az volt, hogy az indítvány visszavonása esetén az eljárás folytatható-e, vagy azt meg kell szüntetni.

Annak az egyszerű szabálynak, mely szerint az Alkotmánybíróság indítvány alapján jár el, önmagában több értelmezése lehetséges. Az egyik a „tantusz” vagy „zseton” elmélettel írható le. E szerint az indítvány (a bedobott tantusz) beindítja az eljárást, annak lefolyását az indítványozó már nem akadályozhatja meg azzal, hogy indítványát visszavonja – rendelkezési joga nincs. A másik felfogás szerint az Alkotmánybíróság – amennyiben az alkotmánybírósági törvény másképpen nem rendelkezik – csak érvényes indítvány alapján járhat el. Ha az indítványt visszavonják, az eljárás hivatalból nem folytatható. E felfogás tehát a rendelkezési jogot elismeri.

Abból, hogy az alkotmánybírósági törvény a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, illetőleg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetére említi a hivatalbéli eljárás lehetőségét, számomra az következik, hogy egyéb esetekben erre nincs mód. Mégis, alighanem megnyugtatóbb lenne, ha egy passzus azt mondaná, hogy az indítványt visszavonni nem lehet, netán úgy szólna, hogy az indítvány visszavonása esetén az eljárást meg kell szüntetni. Még az is elfogadható lenne, ha akként rendelkeznék, hogy az indítvány visszavonása esetén az Alkotmánybíróság az eljárást folytathatja. Ilyen passzus azonban nincs. S attól tartok, hogy precedenssel az ilyen fontosságú kérdést megnyugtató módon rendezni nem lehet. Nem marad más tehát, mint a meglévő szöveg szigorú értelmezése. Az említett végzés ebben a szellemben született.

5. Befejezésül ismét egy, a bevezetőben feltett kérdéshez térek vissza, mégpedig ahhoz, szükség van-e alkotmánybírósági eljárási kódexre.

Annak ellenére, hogy az előbbi fejtegetésekből következő álláspontom szerint az eljárási szabályok hézagossága vagy bizonytalansága jóval több veszéllyel jár, mint az anyagi jogi rendelkezések esetleges hiányosságai, korántsem álmodom az alkotmánybírósági eljárást aprólékosan és részletesen szabályozó kódexről. Úgy gondolom azonban, hogy a jelenleginél pontosabb, átláthatóbb és mindenképpen nyilvános, bárki által megismerhető, s nem láthatatlan eljárási szabályokra lenne szükség.

Az Alkotmánybíróság tevékenységét szabályozó jogalkotási koncepció, melyről a konferencia első napján részletes ismertetést hallhatunk, valóra váltása esetén alkalmazhat arra, hogy az eljárási szabályok megszülessenek. A kétszintű, vagyis az Alkotmányban illetőleg az alkotmánybíróági törvényben kialakítandó szabályozás, amely az Alkotmánybíróságot felhatalmazná arra, hogy ügyrendjét maga alkossa meg, lehetővé tenné a megfelelő mélységű és részletességű szabályozást. Az ügyrend tartalmazhatná az eljárási szabályokat, s ettől elkülönülten az ügyviteli szabályzat az ügykezelés technikai kérdéseit rendezhetné. A közzétett ügyrend pedig valószínűleg hozzájárulna ahhoz, hogy az Alkotmánybírósághoz forduló indítványozók pontosabban megismerjék, milyen alaki és tartalmi kellékeket kíván meg az Alkotmánybíróság az indítványoktól. Azt is kiszámíthatóvá tenné számukra, hogy milyen eljárás keretében, milyen szabályok szerint kerül sor indítványaik elbírálására. Még az sem lehetetlen, hogy az ügyrend sikeresen vezetne be olyan eljárási szabályokat, amelyek a hatékonyabb eljárást, az ügyek gyorsabb elintézését segítenék elő.

KUKORELLI ISTVÁN

A KÉPVISELETI ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZÉSÉBEN

1. Az ideáltipikus demokráciákban – ha egyáltalán létezett ilyen – „az emberek (a démosz), a közösség tagjai döntenek el, hogy mi a teendő, és döntésükkel saját kezükbe veszik sorsuk irányítását. A demokrácia hatalma és vonzereje az autonómia eszméjéből fakad, abból, hogy az ember maga szabadon dönthet.” A modern demokráciákban alapvetően más a helyzet. „A demokrácia ránk érvényes formáiban korántsem olyan egyszerű eszme; ráadásul jóval kevésbé vonzó, kevésbé egyértelmű, kevésbé őszinte, és összehasonlíthatatlanul kevésbé csábító. Mégis a demokráciának ez a gyakorlatiasabb és kevésbé vonzó változata a modern alkotmányos állam képviselői demokráciája napjainkban váratlan és látványos győzelmet arat.”

A győzelem oka többek között abban van, hogy a képviselői demokrácia hatékonyabb, alkalmazkodó-képesebb és mindenekelőtt megteremtette a kormányzati felelősség világos mércéjét. „A képviselői demokrácia a modern államhoz igazított demokrácia: a rakoncátlan és következtelen úrból engedelmes és megbízható szolga lett.”¹

E gondolatok jól szemléltetik a demokrácia, a demokratikus hatalomgyakorlás két történeti alaptípusát, a közvetlen és a képviselői demokráciát. A közvetlen demokrácia a hatalomgyakorlás ősi formája, amely kezdetben a kisebb közösségek, államalakulatok szintjén jelent meg: a görög városállamokban, a itáliai városköztársaságokban, vagy a reformáció egyházszervezeti elképzeléseiben.²

1. John Dunn: A demokrácia, Befejezetlen utazás Kr. e. 508 – Kr. u. 1993, Akadémia Kiadó 1995. 9., 369.

2. Dezső Márta: A képviselői és a közvetlen demokrácia, In Alkotmánytan (Szerkesztette: Kukorelli I.) Osiris 1999. 77-79.

Fokozott igény tapasztalható történetileg a közvetlen demokráciára a nagy forradalmak és rendszerváltások idején is. A közvetlen demokrácia aktivizálódása, a népi kezdeményezések, petíciók elszaporodása nem egyszer a képviseleti demokrácia bizalmi válságát, a politikai rendszer rossz működését jelezte és jelzi. Ha nem sikerül a képviseletben eredményt elérni, az ellenzék vagy a lobbyk a közvetlen demokrácia eszközéhez nyúlnak.

A közvetlen demokráciának, mint a polgári önkormányzás rendszerének a jelentősége napjainkban sem csökkent a helyi vagy a regionális önkormányzatokban. A partícipatív demokrácia, a néprészvétel elve több viszonylatban alkotmányos alapelv a modern államokban is.

A közvetlen demokrácia megítélésében két véglettel találkozunk: az egyik felfogás – gondoljunk Rousseau demokrácia-elméletére, a kommün típusú állam teóriáira, vagy egyes populista nézetekre – mindenek fölöttinek, kizárólagosnak tekinti a nép közvetlen hatalmát és nem számol annak korlátaival, veszélyeivel. Rousseaut idézve „Azt állítom tehát, hogy a főhatalom nem más, mint az általános akarat gyakorlása, s ennél fogva elidegeníthetetlen: mint kollektív lényt nem képviselheti más, csak önmaga, mert az uralmat át lehet ruházni, de nem az akaratot.”³

A másik nézet antik nosztalgiának, délibábnak, meghaladott vagy mindenképpen erőteljesen korlátozandó intézménynek tekinti a közvetlen demokráciát, amely veszélyezteti a jogállam rendjét. A képviseleti demokrácia nagy teoretikusai közül Benjamin Constant szerint a részvételi demokrácia, mint a közösség együttes és nyilvános cselekvésének szakadatlan megnyilvánulása, veszedelmes a modern üzleti szellemű nyugati politikára.⁴

Az európai államfejlődés tanulsága kétségtelenül az, hogy a közvetlen demokrácia nem csodaszer és nem helyettesítheti a többpártrendszerre épülő modern képviseleti rendszereket.

A közvetlen demokrácia intézményét a kormányzati rendszerek szintjén a nyugat-európai államok többségében óvatosan szabályozták. A közvetlen demokrácia intézményei a képviseleti demokráciához képest egyértelműen komplementer jellegűek, bár kétségtelenül korlátozzák is a képviseleti demokráciát. A szabályozás természetesen nem független az adott nép jogi-politikai kultúrájától, különösen így van ez a municipális hatalom szintjén, ahol a közvetlen demokráciának, így például a helyi népszavazásoknak nagyobb jelentősége van.

3. Jean-Jacques Rousseau: A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei, Második könyv I. fejezet, Matúra bölcsélet sorozat 6. Fordította: Kis János, Szerkesztette és kommentálta Ludassy Mária. PannonKlett Kiadó 1997. 25.

4. John Dunn idézi Benjamin Constant nézeteit, uo. 361-362.

2. Tanulságos áttekinteni azt, hogy a ma hatályos európai alkotmányok hogyan szabályozzák – szabályozzák-e egyáltalán – a hatalomgyakorlás említett két történeti alaptípusát.

Az európai alkotmányok szinte kivétel nélkül első rendelkezéseik között rögzítik a polgári alkotmányosság egyik klasszikus követelményét, a népszuverenitást: minden állami hatalom a néptől, a nemzettől, a polgároktól ered, a nemzeti szuverenitás a népet illeti, az államhatalom birtokosa, letéteményese a nép, a nép gyakorolja a politikai hatalmat stb. A népszuverenitás – nem véletlenül – gyakran együtt jelenik meg a hatalom-megosztás elvével. „Minden államhatalom a néptől származik. A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja.” – mondja ki a német alkotmány.⁵

A képviseleti és a közvetlen demokráciára nézve a észak-, nyugat- és dél-európai államok alkotmányaiban általában nincs normatív előírás. E szabályozási felfogás mögött egy konszolidáltabb, szervesebb alkotmányfejlődés húzódik meg. Amennyiben ilyen nevesített általános szabály van, úgy a képviseleti demokrácia fogalmazódik meg, néha kizárólagos formában. A finn alkotmány szerint „Finnországban az államhatalom birtokosa a nép, amelyet a Parlamentben összegyűlt képviselői által gyakorol.” (2. §)

Az alkotmányok nagy része a belga mintát követi, s a hatalomgyakorlás elvi tételének keretjellegű szabályozását adja. „Minden hatalom a nemzettől ered. Gyakorlásának módját az Alkotmány állapítja meg.” (25. §)

A keretjellegű szabályozás arra is lehetőséget teremt, hogy az alkotmányozó konkrétan intézményesítse a hatalomgyakorlás közvetlen formáját. Néhány alkotmány – korlátozott módon – szabályozza a népszavazás vagy a népi kezdeményezés intézményét, általában a törvényalkotással összefüggésben (Például német, olasz, osztrák, spanyol, svájci alkotmányok).

A vizsgált európai régiók alkotmányai köréből a francia alkotmány jelenti a kivételt, amely a népszuverenitás elvi tételét eleve duálisan szabályozza, és a közvetlen demokrácia egy konkrét intézménye, a népszavazás nézőpontjából egyenjogúvá teszi a hatalomgyakorlás két formáját. „A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt kép-

5. Az alkotmányokat ld. Nyugat-Európa alkotmányai (Szerkesztette: Kovács István), KJK 1988., Nyugat-Európa legújabb alkotmányai (Szerkesztették: Kovács István és Tóth Károly), KJK 1990.; Észak-Európa alkotmányai (Szerkesztette: Kiss Barnabás), Államtudományi Kutatóközpont kiadványa 1992. Kelet-Európa új alkotmányai (Szerkesztette: Tóth Károly) JATE Szeged 1997.

viselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja.” (3. §) Az idézett alkotmányszövegéből minden bizonnyal a francia alkotmánytörténelem köszön vissza, ismert dolog, hogy Franciaországban 1791- 1958 között tizenöt új alkotmányt fogadtak el, nem egyszer a közvetlen demokrácia eszközeivel szentesítve azokat.

A francia megoldáshoz hasonlíthatóak a kelet-közép-európai alkotmányok is, amelyek szinte kivétel nélkül dualista módon és egyenrangúan szabályozzák a képviseleti és a közvetlen demokráciát. Vegyünk néhány példát: „Minden állami hatalom a néptől ered, amely azt közvetlenül, valamint az alkotmányban előírt szervek útján gyakorolja.” (bolgár alkotmány 1. § (2) bek.), „A Horvát Köztársaságban a hatalom a néptől ered és a népé, amely a szabad és egyenjogú állampolgárok közösségét jelenti. A nép a hatalmat saját képviselőinek megválasztásával és közvetlen döntéshozattal gyakorolja.” (horvát alkotmány 1. §), „A nép közvetlenül, valamint az államhatalmi és helyi önkormányzati szervek útján gyakorolja hatalmát.” (orosz alkotmány 3. §). Bár tartalmazza a közvetlen demokrácia elvi tételét, mégis a nyugat-európai alkotmányokhoz hasonlatos a cseh alkotmány megoldása, miszerint „Valamennyi államhatalom forrása a nép; azt a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi szervek közvetítésével gyakorolja. Az alkotmányos törvény meghatározhatja, hogy mikor gyakorolja a nép az államhatalmat közvetlenül.” (2. §)

Mi lehet a dualista és egyenrangú szabályozás magyarázata? Egyrésztől minden bizonnyal a rendszerváltásokkal tarkított nemzeti történelem. A legújabb alkotmányozási korszakban a régi hatalom leváltásában is nagy szerepe volt a közvetlen demokráciának, még a békés utat választó országokban is. Másrésztől a leváltott szocialista-kommunista rendszerekhez képest „jogvisszavonást” jelentett volna a posztkommunista társadalmakban a közvetlen részvétel tagadása. A szocialista alkotmányok ugyanis formálisan a lakóhelyi és a munkahelyi tömegdemokrácia elvére épültek.

3. A magyar alkotmányos szabályozás a francia és a közép-kelet-európai alkotmányok megoldásaihoz hasonlatos.

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének jól ismert szövegét, miszerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja, az 1989. évi XXXI. törvény állapította meg. A törvényjavaslat részletes indokolása így szólt: „A népfelség elvét önti formába az a rendelkezés, amely szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé. A nép

a hatalmát a választott helyi, területi tanácsstagok, az országgyűlési képviselők útján, vagy közvetlenül (népszavazások, népi kezdeményezések stb.) gyakorolja.”⁶

Az idézett normaszöveg létének legalább kettős gyakorlati magyarázata lehet. Egyrészt 1989, az alkotmányos forradalom éve; a törvényekben nagy tere volt az állampolgári politikai részvételnek, a közvetlen demokráciának. Az októberi alkotmányt is a „négy-igenes” népszavazás közben szentesítette az utolsó rendi országgyűlés.

Másrészt nemcsak a főváros és a törvény betűjele maradt meg az eredeti 1949. évi XX. törvény szövegéből, hanem többek között a közvetlen demokrácia tétele is. Az 1972. évi I. törvény által megállapított alkotmány szövege 1989. október 23-ig így szólt: „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat. Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében.” Az 1972-es alkotmánymódosító törvényjavaslat indokolása szerint „Az állampolgárok elsősorban választott küldötteik által gyakorolják az állampolgári hatalmat. A demokratizmus megvalósulásában azonban fontos szerepük van a demokrácia közvetlen formáinak is. A javaslat ezért arról is rendelkezik, hogy az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében.”⁷

A magyar alkotmányozó hatalom a dualista és a normák szintjén nem hierarchikus szabályozási módszerrel legalábbis nyitva hagyta a két hatalomgyakorlási mód közötti viszony kérdését. A 2. § (2) bekezdés jellemzője az is – a francia és az idézett régióbeli alkotmányoktól eltérően – hogy a közvetlen hatalomgyakorlás konkrét formáit még példálózva sem sorolja fel, hanem arról rendkívül absztrakt módon rendelkezik. Ellenkéntben az Alkotmány 44. § (1) bekezdésével, miszerint a „választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” A magyar alkotmány a közvetlen demokráciát illetően ott absztrakt – a kormányzás szintjén –, ahol nem feltétlenül kellene és ott konkrét – nevezetesen az önkormányzati jogban –, ahol a közvetlen demokráciának rendkívül nagy jelentősége van és sokszínű intézményrendszere létezik.

6. Az indokolás szövegét ld. Magyar Közlöny 74. szám, 1989. október 23. 1231.

7. Az 1971. évi május hó 12-ére összehívott Országgyűlés Irományai, Hiteles kiadás 1982. 15. sz. Iromány 15. oldal, a kötet 123. oldalán.

4. Az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége során a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben intézményesített társadalmi vita eltörlése kapcsán szembesült először a közvetlen demokrácia fogalmával és annak két alkotmányos feltételét szabta meg a 28/1990. (XI. 22.) AB határozatában.⁸

Az Alkotmánybíróság kiindulópontja az volt, hogy az Alkotmány mind a képviseleti mind a közvetlen hatalomgyakorlásra a választópolgárokat jogosítja fel. A közvetlen demokrácia első kritériuma, hogy az adott közvetlen demokratikus intézmény felett a polgárok tényleges befolyással bírnak (ilyen például a szuverén kezdeményezés joga, a kérdések megfogalmazásának szabadsága stb.). Azaz, nem tekinthető igazi közvetlen demokráciának, ha felülről kérdezik meg a jámbor népet. Második kritérium a kikényszeríthetőség, az intézmény tényleges hatásköri korlát-jellege.

Az Alkotmánybíróság tehát úgy definiálta az igazi közvetlen demokráciát, hogy a nép az ügy ura, intézményesítette azt, és elhelyezte a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében is. Ezek az elvek visszaköszönnek a későbbi, így például az 1997-es népszavazási határozatban is, amelyben a fakultatív népszavazást az Alkotmánybíróság nem tekintette a népszavazás igazi közvetlen megvalósulásának. Az persze más kérdés, hogy valóban a nép vagy a polgárok közössége az ügy ura. Magyarországon eddig az országos népszavazási kezdeményezéseket szinte kivétel nélkül – egyetlen kivétellel talán a halálbüntetés visszaállítására irányuló kezdeményezés említhető – a politikai eliten belülről kezdeményezték.

5. A képviseleti és a közvetlen demokrácia (a népszavazás) közötti viszony tisztázásának, az egyensúly kialakításának meghatározásában nagy szerepe volt a népszavazással kapcsolatos alkotmánybírósági határozatoknak, mindenekelőtt az Alkotmány 2. § (2) bekezdését értelmező 2/1993. (I. 22.) és az 52/1997. (X. 14.) AB határozatoknak. A történelmi helyzet úgy hozta, hogy az első határozat meghozatalakor az utcától, a populizmustól kellett megvédeni a képviseleti demokráciát, a második határozat meghozatalakor pedig a közvetlen demokráciát kellett megvédeni a politikai osztály trükkjeitől, az elitizmustól. E határozatokkal kétszintű ítélkezés valósult meg, az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet is eldöntötte. Ezért hivatkozni kell a konkrét esetekre is.

8. Az értelmezett alkotmány (Szerkesztő: Holló András-Balogh Zsolt), Közlöny- és Lapkiadó 1995. 54–61.

Ami az első határozat történelmi körülményeit illeti, 1992 decemberében a LAÉT (Létminimum Alatt Élők Társasága) kezdeményezésére népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött el a parlament feloszlására. Az aláírásgyűjtő ívek első kérdése ez volt: „Akarja-e a jelenlegi Országgyűlés mandátuma előtt történő feloszlását?”. Az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága a kezdeményezés kérdésében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését kérte.⁹

A népszavazás jogintézménye szempontjából korszakos jelentőségű 2/1993. (I. 22.) AB határozat rendelkező részében kimondta, hogy az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. A népszavazási kezdeményezés – alkotmányellenességének megállapítását követően – lekerült az Országgyűlés napirendjéről. A fenti jogelv kimondása lényeges; az alkotmányos rendszer egészéből következik, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus alapelve nem semmisítheti meg egymást. Az Országgyűlést szétkergető népszavazás a kollektív visszahívással lenne azonos, amellyel a többpártrendszerben minden választás után a vesztesek újrakezdhetnék a hatalmi játékokat.

Az alkotmányértelmezés kialakítása során az Alkotmánybíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy az Alkotmány miként szabályozza a népszuverenitás gyakorlásában a képviselő és a népszavazás viszonyát. Az Alkotmánybíróság főbb megállapításai ismertek. A rendelkező rész első pontja kategorikus: a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő. Az indokolás szerint az Alkotmányból az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás vezethető le általános alapelvként, ehhez képest a népszavazással való döntés a kivételes. A népszavazás más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez hasonlóan az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére szolgál.

Az 1993-as AB határozat az Alkotmányból kiindulva az 1989-es népszavazási törvényhez képest csökkentette a népszavazás korlát-jellegét. E határozat az európai államfejlődés és a parlamenti demokráciák történeti logikája szerint válaszolta meg a kérdést, az értelmezéssel – a hierarchiát teremtő kifejezések kivételével – alapvetően egyet lehet érteni. Megkönnyítette az értelmező Bíróság helyzetét az a tény, hogy az Alkotmány akkor még nem szabályozta az országos népszavazás intézményét az Országgyűlés hatáskörével összefüggésben.

9. Kukorelli István: Az országos népszavazás, 1989–1998. In Magyarország évtizedkönyve (Szerkesztették: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László), 1998. 472.

Sokkal több vitát váltott ki a jogirodalomban az 1993-as határozat rendelkező részének második pontja, miszerint „A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást.”¹⁰

A második pont indokolása szerint az Alkotmány módosítása csak az Alkotmányban előírt normatív rendben történhet. Ez az eredetileg a konkrét ügghöz, az Országgyűlés népszavazás általi felosztatásához kapcsolódó alkotmánybíróági tétel a későbbiekben általános tartalmat kapott. 1997-ig hivatkozási alapot teremtett a népszavazási kezdeményezéseket előszeretettel elutasító Országgyűlés számára, s precedensként fennmaradt az 1997-es népszavazási kodifikáció után is.

6. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat történelmi környezete talán még izgalmasabb. 1997. nemcsak a népszavazás alkotmányos kodifikációjának, hanem a népszavazások gyakori kezdeményezésének az éve is egyben. Ebben az évben négy országos népszavazási kezdeményezés regisztrálható. Négy népszavazásból kettő tárgykörileg fedi egymást és a külföldiek földtulajdon-szerzéséről szól, a harmadik a NATO-csatlakozás, a negyedik a halálbüntetés visszaállítása érdekében fogalmazódott meg.

Az új alkotmányos szabályozás utáni első népszavazást az ellenzéki pártok (és három mezőgazdasági érdekképviselő) kezdeményezték 1997. augusztus 20-án a termőföld tulajdonszerzésével kapcsolatban. A kezdeményezők aláírásgyűjtő-íveken is megfogalmazott kérdése a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon külföldi sem egyénileg, sem szervezeteken keresztül – annak tagjaként vagy tulajdonosaként – közvetve, és maga a szervezet ne szerezhessen termőföld-tulajdont?” A kormány a népszavazási eljárással párhuzamosan ugyanebben a tárgykörben országos népszavazást kezdeményezett, s e kezdeményezést társította a NATO-csatlakozás ügyével.

Az ellenzéki pártok képviselői és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a népszavazást elrendelő 86/1997. (X. 8.) országgyűlési határozattal szemben az Alkotmánybírószákhhoz fordultak és több kérdésben az Alkotmány értelmezését kérték. Az Alkot-

10. A népszavazással kapcsolatos irodalomból ld. Csapody Tamás: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége, Társadalmi Szemle 1996/6. sz. 40–47. old.; Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán, Magyar Jog 1997/5. szám 287–290.; Kukorelli István: A közvetlen demokrácia „visszafejlesztésének” irányai, Szentpéteri István Emlékkönyv, Szeged 1996. 315–325.

mánybíróság ezen kezdeményezések alapján hozta meg soron kívüli eljárásban a már említett határozatát, amely alapján egyértelműen megállapítható volt az országgyűlési határozat alkotmány- és törvénysértő volta.¹¹

A rendelkező részében és indokolásában is terjedelmes határozat – a történelmi szituációhoz kötötten – természetesen nem csak a két hatalomgyakorlási forma viszonyáról szól. Az Alkotmánybíróság – történetében nem először – a politika által előidézett patthelyzetben, a politika helyett volt kénytelen dönteni az Alkotmány alapján. E döntések kétségtelenül megszabták a politika mozgásterét is. Politológus elemzők a határozat ezen tételeiben – pl. abban, hogy a határozat a folyamatban lévő ügyekben is irányadó volt – az AB aktivizmusát vélték felfedezni, mondván, a bíróság jelentős mértékben túlterjeszkedett alkotmányértelmező hatáskörén.¹²

Az alkotmánybírósági határozat a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet elkövető jogalkotó helyett elvégezte a népszavazási törvény alkotmányos harmonizációját, számos alkotmányos követelményt fogalmazott meg a törvényalkotó számára. Ezek az alkotmányos követelmények összefoglalóan megjelennek az Alkotmánybíróságnak az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló eljárása során hozott határozatában (64/1997. (XII. 17.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége kétségtelenül jelentős alakító hatással volt a népszavazás intézményére. A határozat ezen részeivel – mivel az nem tartozik szorosan a témához – nem kívánok részletesen foglalkozni.

Korábban említettem, hogy precedensbírósként az Alkotmánybíróság az 1997-es határozat meghozatalakor épített a közvetlen demokrácia 1990-es definíciójára, továbbá megőrizte a két hatalomgyakorlási elv között 1993-ban kialakított hierarchiát. Ugyanakkor a bíróság – bizonyos korrekciót végrehajtva – egy új ellensúlyt is teremtett a képviseleti demokráciával szemben, kimondva azt, hogy az igazi közvetlen demokrácia, vagyis a kötelezően elrendelendő népszavazás, kivételes megvalósulási eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.

E korrekció miatt a szakirodalomban néhányan nem tartják koherensnek a két értelmező határozatot. Az érvelés alapja az, hogy a népszuverenitási formula 1989.

11. Kukorelli: Az országos népszavazás. Id. mű. 473–474.

12. Bihari Mihály: 1997: az Alkotmánybíróság éve; Szoboszlai György: A népszavazás alkotmányos helye és a politika. A politikai osztály találkozásai a közvetlen demokráciával, 1989–1997., In Magyarország politikai évkönyve (Szerkesztették: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László), 1998. 35–57. illetve 103–121.

október 23-a óta változatlan az Alkotmányban. Véleményem szerint éppen az 1997-es határozat teremtette meg az egyensúlyt, és verte le a másik jelzőkarót a közvetlen demokrácia védelmében.¹³

A népszavazás a magyar alkotmányos demokráciában – különösen így van ez az 1997-es alkotmányjogi kodifikációt követően – nem csak a választott képviselet, nevezetesen az Országgyűlés döntéseinek utólagos legitimálására szolgál, hanem annak hatáskörét és cselekvését közjogilag is korlátozó intézmény – az alkotmányozó hatalom szándékai szerint. A kötelezően elrendelendő, ügydöntő és eredményes népszavazás alapján hozott döntés kötelező az Országgyűlésre – mondja ki az Alkotmány. Az alkotmánybíróági korrekció és egyensúlyteremtés már ezekre az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvény által elfogadott normákra támaszkodhatott.

A két korszakos értelmező határozat vitathatatlanul párba állította, olvasatomban egyensúlyba helyezte a képviseleti és a közvetlen demokráciát. Vannak olyan nézetek is az alkotmány-jogtudományban, amelyek bírálják a népszuverenitás alapvető formái közötti érték vagy fontossági sorrend felállítását. E nézetekben van igazság, a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás közötti viszonyt nem lehet leírni a hierarchiával, az alá- fölérendeltséggel. E viszonyban – az államrezonnal ellentétben – nem hatásmegosztásról van szó!

A két értelmező határozat szókincse hol átcsap a hierarchiába (pl. elsődleges-másodlagos, fölötté áll stb.), hol az egyensúlyra utaló kifejezéseket használ. (pl. általános-kivételes, kiegészítő, befolyásoló stb.).

Az értelmezett norma szövegéből és az alkotmányozó hatalom akaratát megjelentető dokumentumokból (pl. a törvényjavaslatok indokolásából) az utóbbi, egyensúlyosabb értelmező szókincs következik. Az utóbbi enyhébb és kevésbé kategorikus kifejezéseket használta az 1989-es és az 1998-as népszavazási törvény preambuluma is. Az 1998. évi III. törvény bevezetője így szól: „Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az Alkotmány keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen.”

13. Id. Szoboszlai György idézett tanulmányát.

7. Az Alkotmánybíróság – nem értelmező hatáskörében, hanem utólagos normakontroll keretében eljárva – több határozatában érintőlegesen vizsgálta az Alkotmány 44. § (1) bekezdését, vagyis azt, hogy az önkormányzat alapjogának érvényesítésében milyen a képviselet és a népszavazás viszonya. (ld. 18/1993. (III. 19.) AB, 22/1993. (IV. 2.) AB és 658/B/1995. AB határozatok)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országos népszavazáshoz hasonlóan a helyi önkormányzás jogának gyakorlásakor elsődleges a képviselet, a helyi népszavazás pedig kiegészítő jellegű. Érzékeltette ugyanakkor a bíróság azt is, hogy a helyi népszavazás viszonylatában lényegesen mások lehetnek az arányok azáltal, hogy az Ötv. 50. §-a felhatalmazza az önkormányzatokat a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeinek szabályozására. Így pl. a helyi önkormányzati rendeletek a törvény keretei között további kötelező népszavazási tárgyköröket is meghatározhatnak. Más egyensúly áll tehát fenn a helyi képviseleti és közvetlen demokrácia között.

8. Végezetül még egy – a közvetlen demokrácia és a képviselet, az országos népszavazás és az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom viszonyát jelentősen befolyásoló határozatról, a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatról kell szólnom.

Műfaját tekintve ez sem értelmező határozat, hanem a Választási eljárásról szóló törvény alapján kifogás tárgyában, jogorvoslati eljárás keretében meghozott másodfokú bírósági határozat.

A határozat történelmi körülményei ismertek: a Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom országos népszavazást kívánt kezdeményezni a következő kérdésben: „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?”

Az ügyben első fokon eljáró jogalkalmazó szerv, az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát és az azon szereplő kérdést hitelesítette. Ezt a határozatot bírálta felül a hivatkozott alkotmánybírósági határozat.¹⁴

Az Alkotmánybíróság a korábbi absztrakt alkotmányértelmező határozatokra építve hozta meg döntését. E döntés lényege ismert: nemcsak burkolt, hanem nyílt – az alkotmány konkrét normáira irányuló – alkotmánymódosításnak sincs helye a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás során. Alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben történhet. Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás utólagos népszavazással megerősíthető. Az alkotmánymódosítás kizárólag az Országgyűlés hatásköre.

14. Országos népszavazások kezdeményezése 1998. november 20. – 1999. július 7., Választási füzetek 74. BM Országos Választási Iroda 1999. (Sorozatszerkesztő: Tóth Zoltán)

Az Országos Választási Bizottság elnökeként személyes viszonyom sajátos e határozattal kapcsolatban, amelynek meghozatalából részvételem kizárt volt. Véleményemet az ügyben – amely nem alkotmánybírói különvélemény, ám az is lehetett volna – az Országos Választási Bizottság nyilvános ülésén elmondtam, azt tükrözi az OVB 10/1999. (IV. 14.) határozata is. A vélemény – amelynek lényegét ma is fenntartom – zárómondata ez volt: a jogalkalmazás oldaláról zöld a lámpa, az alkotmányelmélet és az alkotmányfilozófia oldaláról pedig piros. Az Országos Választási Bizottság viszont csak a jogalkalmazás keretében értelmezheti az alkotmányt.

Nem az AB határozat tartalmával, filozófiai alapjaival nehéz tehát azonosulni, hanem annak a létező alkotmányjogi normákhoz való viszonyával.

Az említett ügy és az AB határozat rendkívül erősen megosztotta az alkotmányjogtudományt.¹⁵ A kritikák állandóan visszatérő eleme, hogy az 1997-ben megváltozott Alkotmány helyett, azon átívelve, az 1993-as precedensre épül a határozat, sőt annál is tovább megy.

Sokak véleménye eltér abban is az AB határozatétól, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása az Országgyűlés kizárólagos hatásköre. E nézetek rövid summázata a következő: az alkotmányalkotó hatalom más állami szervekhez viszonyítva nevezhető kizárólagosnak, és nem a közvetlen demokráciához képest. Maga a határozat sem zárja ki az utólagos megerősítést, amikor az alkotmányozó hatalom egyenrangú résztvevőjeként a népszavazás elutasító is lehet.

Hatáskör elvonásáról beszélni azért nem lehet, mert nincs hatáskörmegosztás a népszavazási tárgykörökben, a népszavazás – akár előzetes, akár utólagos – a képviselői hatáskörét korlátozza, befolyásolja. Az Alkotmányt sohasem a népszavazás módosítaná, hanem az Országgyűlés, amely határozatba foglalja a népszavazás eredményét. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt szabály – miszerint az Alkotmányt eredeti kétharmaddal lehet megváltoztatni – nem hatásköri regula, hanem kifejezetten az eljárási rendet rögzíti.

Az alkotmánybírói döntés következménye, hogy az alkotmányozó hatalomnak csak akkor lehet részese az Alkotmánybíróság által korábban „igazinak” és „felette

15. A kifogást alkotmányjogászok, jogfilozófusok jegyezték, nevezetesen – többek között – Bragyova András, Kis János és Takács Albert. Nézeteik megjelentek a nyilvánosságban is. (ld. Kis János: Alkotmányos zűrzavar felé, gondolatok a népszavazás ügyéről, Magyar Hírlap 1999. ápr. 10., uő. A nép és alkotmánya 1-2. rész, Magyar Hírlap 1999. máj. 10-11.) Az alkotmánybírói határozattal ellentétes nézőpontra álló szerzők közül is megemlítenék néhányat. Kilenyi Géza: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, Magyar Közigazgatás, 1999. 12. sz. 673-681.; Tóth Károly: A köztársasági elnök közvetlen választásáról (egy alkotmánybírói döntés margójára), Kézirat 1999. Halmi Gábor: Heti Világgazdaság 1999. július 17.

állónak” tekintett közvetlen demokrácia, ha azt az Országgyűlés lehetővé teszi: kéri, kezdeményezi vagy megengedi – pl. határidő kitűzésével –, hogy a nép maga kezdeményezzen megerősítő vagy elutasító népszavazást. Ezek a lehetőségek viszont már nem mindenben felelnek meg „a nép az ügy ura” elvnek, mert e kezdeményezési szabadság az Országgyűlés mérlegelésétől függ, és nem az Alkotmány normáin nyugszik.

9. Az Alkotmánybíróságnak az egyes alkotmányi normák típusaira is tekintettel kell lennie értelmező tevékenysége során. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (2) bekezdését értelmezve nem akármilyen alkotmányjogi norma tartalmát bontotta ki.

Az alkotmányjog nem más, mint a hatalomgyakorlás joga, a népszuverenitás teória az alkotmányos demokrácia alfája és omegája, a hatalomgyakorlás alanya legitimálja az egész alkotmányos rendszert. A népszuverenitási norma tartalmazza az alkotmánybíráskodás egyetlen közjogi korlátját, az alkotmányozó hatalmat is. Az értelmezések során tehát saját közjogi feletteséről is döntött az Alkotmánybíróság.

A magyar Alkotmány kétségtelenül rugalmas, könnyen változtatható, nem védi önmagát a más alkotmányokban megszokott eljárási technikákkal. Alkotmánytörténeti tényként lehet csak megállapítani: az alkotmányozó hatalom helyett az Alkotmánybíróság alkotta meg a magyar alkotmány védelmi rendszerét. Amennyire örvendetes az alkotmányos demokrácia eurokonform stabilizálása, annyira kérdéses, hogy ez következik-e az Alkotmány védelmére és értelmezésére hivatott szerv funkcióiból, az alkotmányos rendszerben elfoglalt helyéből. Legyen bírāja ennek a történelem.

