

## AZ ALKOTMÁNY EMBERI JOGI GENERÁLKLAUZULÁJÁHOZ VEZETŐ ÚT

SÓLYOM LÁSZLÓ  
egyetemi tanár

### I. Előzetes megjegyzések

Az alkotmány 8. § (1) bekezdése általános – és történelmi nyelvhasználatát tekintve ünnepélyes – nyilatkozatban ismeri el az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait. Az ilyen deklarációk visszanyúlnak az 1789-es francia Deklarációig az ember és polgár jogairól; de a modernebb előzmények között megtalálhatjuk az ENSZ Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, vagy a második világháborút követő európai alkotmányozás hullám számos dokumentumát. Mindezekben közös, hogy közvetlen normatív erejük nem volt: vagy a meghozandó alkotmányok számára szolgáltak vezérfonalként, vagy az alkotmányok preambulumban jelenítették meg az államok elkötelezettségét az emberi jogok védelmére. Az ilyen deklarációk az egyes emberi jogok normatív katalógusa nélkül értelmetlenek. Jelentőségük mégis az, hogy felhatalmazásnak és kötelezettségvállalásnak tekinthetők az egyes emberi jogok elismerésére, illetve e jogok katalógusának elvi nyitottságát fejezik ki. Ha ezt a kötelezettségvállalást nézzük, az Alkotmány tételes rendelkezései között elhelyezett 8. § normatív és tartalmas voltát nincs okunk kétségbe vonni. Sőt, e paragrafus további rendelkezései különféle garanciákat határoznak meg, például a törvényi szabályozás kötelességét, vagy az alapjog-korlátozás korlátait. Mindezek, néhány más szabállyal együtt, mint például az alkotmány közvetlen hatálya, az alapjog-érvényesítésre megnyitott bírói út, az Alkotmány alapjogi rendelkezéseinek általános részét alkotják.

Nem e tanulmány tárgya azt vizsgálni, hogy a 8. § idézett deklarációja hiánytalanul átfogja-e a emberi jogok<sup>1</sup> területét; vajon levezethető-e abból az emberi

---

<sup>1</sup> Ha az eltérő szóhasználatot más nem indokolja, a tanulmányban legáltalánosabb „emberi jogok” kifejezést használjuk. Ez illik az általános szabályhoz. Az „alapvető jog” inkább technikai jellegű, és az alkotmányban már pozitívált jogokra vonatkozik. Ha azonban kifejezetten az Alkotmányról van szó, az ott használt alapvető jogok kifejezést nem változtatjuk meg a 8. §-ra vonatkoztatva sem.

jogok valamely minimális katalógusa, amelyet az alkotmánynak tartalmaznia kell. Azt sem tárgyaljuk itt, alkalmazhatók-e az általában megfogalmazott garanciák mindegyik emberi jogra. Ezt másutt vizsgáljuk meg. Nem foglalkozunk itt az emberi jogok eszmetörténetével sem, amely nélkül az általános nyilatkozat az emberi jogok elismeréséről nem érthető meg.<sup>2</sup> Ez az írás a magyar jogban meglévő azokat az elvi és tételes jogi előzményeket foglalja össze, amelyek az alkotmányozást kimutathatóan befolyásolták, vagy amelyek az értelmezés számára jelentősek lehetnek.

Az emberi jogok kezelését illetően az új alkotmány szocialista előkészítése 1988-ban kifejezetten szakítani akart az akkor hatályos alkotmányszövegben megtestesült múlttal.<sup>3</sup> A Magyar Népköztársaság 1949-es alkotmánya szintén tagadott bármiféle folyamatosságot az előzményekkel.<sup>4</sup> Mindezen szándékok ellenére az emberi jogokról vallott nézetek és a rájuk vonatkozó jogszabályok számos jellegzetessége folyamatosan tovább élt és hatott, azaz nemcsak azáltal befolyásolták a következő korszakokat, hogy az újak a korábbival ellentétes megoldásokat kerestek.

A magyar alkotmányfejlődés jellegzetes vonásai közül az Alkotmány 8. §-a, azaz az alapjogokra vonatkozó *általános szabály* szempontjából annak van jelentősége, hogy hagyományosan, írott alkotmány híján, a tételes jogban külön-külön egyes alapjogok jelentek meg, s ezekből az elmélet sem képezett egységes rendszert. A 8. §-hoz hasonló általános rendelkezés az emberi jogokról a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk preambulumban jelent meg először. Magyarország első írott alkotmánya (1949) azonban ismét csupán egyes „állampolgári jogokat” tartalmazott. Az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmányrevízió iktatott az alkotmányba először általános rendelkezést az emberi jogokról, amely – immár a kétségtelen normativitású törvényszövegben – deklarálta azok tiszteletben tartását és egyben meghatározta gyakorlásuk általános feltételeit (korklátait).<sup>5</sup>

## II. Történelmi előzmények

Mivel modern értelemben vett emberi jogokról nem beszélhetünk az *általános jog-egyenlőség* nélkül, az emberi jogok megjelenését a magyar jogban az *1848-as áprilisi*

<sup>2</sup> Az emberi jogok eszmetörténetének friss összefoglalására lásd HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: Az emberi jogok eredete. In HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2003. 35. és köv.

<sup>3</sup> KULCSÁR KÁLMÁN: Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatáról [1988. július 27.]. In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.)*. Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 47., 59.

<sup>4</sup> BEÉR JÁNOS (szerk.): *Magyar alkotmányjog*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1951. IV. A tankönyv szerkesztői előszava alapelveként hangsúlyozza a diszkontinuitást: a népköztársaság alkotmánya nem államunk „fejlődésének” eredménye, hanem forradalmi okmány, a diadalmas proletárdiktatúra törvénye.

<sup>5</sup> 54. §, hatályos 1972. IV. 26-tól 1989. X. 23-ig.

törvényektől szokás számolni.<sup>6</sup> „Az 1848-as alkotmány”<sup>7</sup> azonban a polgári jog-egyenlőséghez, másrészt a népképviselői országgyűléssel és felelős minisztériummal rendelkező alkotmányos monarchia felállításához szükséges legszükségesebb törvényekre szorítkozott, a „rögtöni intézkedést” nem kívánó témákat későbbre halasztva. Az Európában ismert, és a 48-as forradalmak során is több országban kibocsátott (rendszeres) kartális alkotmány megalkotása szóba sem került. Magát a jogegyenlőséget sem mondta ki kifejezett szabály; a rendiség felszámolása a közteherviselés bevezetéséből és az úrbéri viszonyok megszüntetéséből következett.<sup>8</sup> A 48-as törvények a szabadságjogok közül csak a *vallás-, a tan- és a sajtószabadságot* tartalmazták; az ősiség, és másrészt az úrbéri terhek eltörlésével a szabad *tulajdon* is létrejött. De például a gyülekezési szabadság már kormányrendeletre maradt.<sup>9</sup>

Az emberi jogok tehát *eleve töredékesen* jelentek meg a magyar tételes jogban 1848-ban. Az egyes jogok megsértésének szankciója nem volt, így a leghagyományosabb garancia, a büntetőjogi is hiányzott.<sup>10</sup> A jogforrási szint sem játszott szerepet. Ez a kiinduló helyzet meghatározó és folyamatos nyomokat hagyott az emberi jogokról való magyarországi felfogásban. *Az alkotmány hiánya* – ahogy egy, az emberi jogokat és garanciáikat felsoroló, vagy legalább rájuk vonatkozó általános szabályt tartalmazó, a közönséges jogalkotás feletti tekintélyű jogi dokumentum hiányát röviden jelölhetjük – *az emberi jogok jelentőségének és védelmének viszonylagosságára vezetett*.

Az emberi jogok általános érvényesülését, vagy akár csak a legfontosabbakét, nem deklarálta tételes jogi szabály. Nem alakult ki az emberi jogok viszonylag teljes katalógusa, hanem csak töredékei: egyes jogokra nézve a gyakorlati szükség szerint,

<sup>6</sup> A magyar „történeti alkotmány” folyamatosságát hangsúlyozó régi közjogi irodalom, amely a modern intézmények forrását és előképét is Szent István törvényeiben vagy az Aranybullában látta, úgy hozta összhangba a polgári jogegyenlőséget a rendi szabadságok hagyományával, hogy ez utóbbiak terjedtek ki minden állampolgárra: mindenki a magyar szent korona tagjává vált.

<sup>7</sup> Eckhardt Ferenc tárgyalja e cím alatt a 48-as törvényeket; de a bécsi államkonferencia 1848. március 26-i ülésén e minősítéssel ismerték fel, hogy e törvények a történelmi alkotmányt új alapokra helyezték. ECKHARDT FERENC: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest: Osiris, 2000. 346.; RUSZOLY JÓZSEF: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848:III. tc. létrejötté. In RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet*. Budapest: Püski, 2002. 7.

<sup>8</sup> „A jogegyenlőség elve hazánkban, mint kötelező általános tétel, kimondva nincsen, hanem az 1848-iki törvényhozás szelleméből következik” – állapította meg Nagy Ernő először 1887-ben kiadott közjogi tankönyve. A szerző azonban az áprilisi törvények „Előbeszédéből”, valamint e törvények és az erdélyi törvények szövegéből számos helyet gyűjtött össze, ahol a jogegyenlőség alapelveként szerepel. NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest: Athenaeum, 1905<sup>5</sup>. 130.

A jogegyenlőség nem előzmények nélkül jelent meg a magyar jogban sem. Az 1844-ben elismerték a nem-nemesek birtok- és hivatalviselési képességét. Sőt, az 1827-es országgyűlésen kiküldött reformbizottságok napirendjén is a tulajdon, a szólás és a sajtó, a vallás szabadsága és a személyi szabadság szerepelt. CSIZMADIA ANDOR: Törekvések az emberi és polgári jogok biztosítására és büntetőjogi védelmére a reformkori Magyarországon. *Jogtudományi Közöny* 1975/12, 681.

<sup>9</sup> Sőt, belügyminiszeri rendeletekre is. MEZEY BARNÁ (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris, 2003<sup>5</sup>. (átd.) 251.

<sup>10</sup> CSIZMADIA i. m. 685. és köv., 689.

időben is szétszórta, hoztak különféle szintű jogszabályokat.<sup>11</sup> Ez a helyzet azzal is járt, hogy mivel nem létezett általános garanciális követelmény, az egyes emberi jogoknak csak az a biztosítéka volt, amit a mindenkorin konkrét szabályozás – ha egyáltalán – tartalmazott; vagy legfeljebb ami az érintett közjogi vagy magánjogi terület általános szabályaiból következhetett. Ezért azután a jogérvényesítés is erre, vagyis a mindenkorin tételes jogi garanciák kikényszerítésére szorult, a közigazgatási bíráskodás eredeti német szellemében.<sup>12</sup>

E *tételes jogi helyzet ellenére* az irodalom feltételezte, sőt tényként kezelte az emberi jogok teljes körének<sup>13</sup> érvényesülését – amely alatt a klasszikus politikai szabadságjogokat értették. Az általános nézet szerint az egyes közigazgatási vagy magánjogi rendelkezéseken kívül az egyén szabadságát a végrehajtható hatalmat korlátozó intézmények, de ugyanígy „az általánosan elterjedt közfelfogás”,<sup>14</sup> „állami életünk általános iránya, alkotmányunk egész szelleme, a folytonos gyakorlat” biztosítja. Alaptörvénybeli külön proklamálásuk, vagy elősorolásuk nélkül is a polgári és politikai *jogok léteznek és biztosítva vannak*<sup>15</sup>, körüket a (történeti) alkotmány megállapodottnak tekinti és tartalmukkal intézkedik.<sup>16</sup> A kiegyezés utáni liberális közfelfogással és állami gyakorlattal<sup>17</sup> az *általános cselekvési szabadság* szintén liberális alapkonstrukciója állt összhangban: mindent szabad, amit a jog tilt.<sup>18</sup> Ezt nem tekintették „jognak”,<sup>19</sup> viszont előfeltételezése megint csak csökkentette az egyes jogok külön kimondásának és garanciális szabályainak fontosságát.<sup>20</sup>

<sup>11</sup> Formailag 1972-ig, ténylegesen 1989-ig aggálytalanul szabályoztak alapvető jogokat rendeletben. Például az egyesülési jog sűrű rendeleti szabályozása után először 1938-ban rendelkezett törvény e jog egyes vonatkozásairól.

<sup>12</sup> Aggályok az emberi jogoknak az igazgatás diszkrecionális döntéseivel elkövethető megsértése orvosolhatóságával kapcsolatban merültek csak fel. A korábbi helyzet korlátainak felismerését mutatja, hogy a diszkrecionális döntések bírói ellenőrzését Tomcsányi a garanciák legértékesebb részének nevezi. TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Budapest: Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1932<sup>2</sup>, (bőv.) 184. A valódi kérdés persze a rendelet érvényessége. Ezen a gondolatsoron (és az osztrák alkotmánybírók példáján) jutott már a két háború közötti irodalom az alkotmánybíráskodás mint végső garancia szükségességéhez. EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*. Budapest: Magyar Szemle Társaság, Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1943. 191.

<sup>13</sup> Minden felsorolásban szerepel a személyes szabadság, tulajdon-, vallás-, tanszabadság, gyűlekezési jog, egyesülési jog, sajtószabadság, kérvényezési, sérelememelési és panaszjog, nemzetiségi nyelvhasználat.

<sup>14</sup> FERDINÁNDY GEJZA: *Magyarország közjoga (alkotmányjog)*. Budapest: Politzer, 1902. 255.

<sup>15</sup> KMETY KÁROLY: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest: Politzer, 1907<sup>4</sup>. (jav.) 95.

<sup>16</sup> NAGY i. m. 135.

<sup>17</sup> Ez még a jogszabályi megszorítások figyelmen kívül hagyásában is megmutatkozott. Például az egyesülési jog korlátozásait a pártokra nem alkalmazták. SÓLYOM LÁSZLÓ: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest: Rejtjel, 2004. 70. és köv.

<sup>18</sup> NAGY i. m. 133.; FERDINÁNDY i. m. 255.

<sup>19</sup> Tételes szabály a 20. század közepe előtt nem is mondta ki.

<sup>20</sup> Ezért a legtöbb személyiségi jog pozitív jogi kimondása szükségtelen. Ha mindenre külön jogot adunk, bizonyára eljutnánk oda, hogy megállapítanánk a polgárok jogát az öltözködésre, a sétára, a leülésre. NAGY i. m. 133. – A hétköznapi élet minden cselekvéséhez jogokat rendelni, s a szabadságot így biztosítani a természetjogban gyökerezett, s az abszolutizmus elleni harcban fontos szerepe is volt. SÓLYOM LÁSZLÓ: *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983. II. fejezet.

Mindezzel összhangban a szabadságjogokat nem az egyén, hanem az állam felől közelítették meg, s ez a felfogás 1989-ig folyamatos volt. A szocializmus előtti korszak egyöntetűen az állam önkorlátozásaként fogta fel a szabadságjogokat.<sup>21</sup> Ezért azok nem annyira az állampolgároknak, mint inkább az állam saját szerveinek szólnak. A tételes jogi korlátok kötik az állam szerveit, s ezek betartása kikényszeríthető. Innen nézve valójában mindegy is, hogy az emberi jogokat valódi jogoknak ismerjük-e el, vagy csupán „határozott tartalmú konkrét jogosítványt nem adó szabadságoknak”, „a szabadság megnyilvánulása főirányainak”. Az államot csak azok a korlátok kötik az emberi jogokkal szemben, amelyeket „maga állít magának”<sup>22</sup>. E felfogás keretei között az emberi jogok elméleti alapjának sincs jelentősége: származhatnak azok az emberi természetből, vagy az állam eszméjéből, avagy céljából, sőt mindkettőből,<sup>23</sup> – csak azok a jogok, és csak úgy érvényesülnek, ahogy azokat az állam pozitív jogszabályként a közjog vagy a magánjog szabályai közé iktatja. Az emberi jogok magán- és közjogi rendelkezések formájában léteznek, esetleges alkotmányba emelésüknek csak szimbolikus vagy célszerűségi oka lehet.<sup>24</sup> Ebből következően pedig a szabadságjogok érvényesülésének nincsen elvi minimuma, mint ahogy korlátozásának sincs elvi korlátja; hiszen itt a szuverén korlátozza önmagát.<sup>25</sup> Ez azt is jelenti, hogy az emberi jogokról szóló jogszabályoknak nincs kitüntetett státusza: „szabályozásuknál az állam úgy jár el, mint minden jogviszony szabályozásánál”.<sup>26</sup> Ahol nincs az állam által nyújtott, jogszabályban konkretizált garancia, legfeljebb általános „civilizációs” és etikai elvekre, az ésszerűsége és a méltányosságra lehet apellálni, de ezek érvényesítésére biztosíték nincs.<sup>27</sup> A szabadságok relatívak, határukat az állam- (érdek) szabja meg, mivel az állam feladata a közérdek és magánérdek, valamint az eltérő magánérdekek összeegyeztetése. Emiatt az egység miatt még az is csak látszat, hogy a szuverén állam „az egyéniség nyomása következtében”, az egyéniségre való tekintettel

<sup>21</sup> CONCHA GYÖZÖ: *Politika. I. Alkotmánytan*. Budapest: Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1895. 303. és köv.; NAGY i. m. 133.; TOMCSÁNYI i. m. 166.; CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Budapest: Renaissance Könyvkiadó, 1943. 238.

<sup>22</sup> NAGY i. m. 133. Hasonlóan CONCHA i. m. 303.; CSEKEY i. m. 238.; EGYED i. m. 165.: Az állam állapítja meg, hogy kit és milyen jogok, továbbá milyen mértékben illetnek meg.

<sup>23</sup> Bár az emberi jogok végső alapja az emberi lényeg, az ember eszméje, s az állam célja is az ember eszméje, az általános jó, e jogok csakis az államban létezhetnek, s tartalmukat az állam határozza meg. CONCHA i. m. 304.; KMETY i. m. 91.; TOMCSÁNYI i. m. 166.

<sup>24</sup> CSEKEY i. m. 237.

<sup>25</sup> Lehet az emberi jogok alapja „az egyetemes érvényű emberi” – a szabadság határa az ember eszméje úgy, „a mint azt a nemzet felfogja”, azaz az államban irányadó eszmével szemben nincs egyéni szabadság. Az emberi jogoknak „az államnak önmagáról jól vagy rosszul alkotott eszméje szab határt”. Az összeközös különösen éles a vallási és nemzeti téren – teszi hozzá CONCHA i. m. 306., 308. A szuverén nem kötheti meg magát örökre, ezért is kevés haszna van az általános elvek deklarálásának.

<sup>26</sup> TOMCSÁNYI i. m. 171.

<sup>27</sup> KMETY i. m. 95. szemében a „szabadságok” irányelvek arra nézve, hogy az állam csak az ésszerűség, mások szabadsága és az „állami közérdek” okából szorítsa meg az egyéni szabadságot. A civilizációs határokhoz TOMCSÁNYI i. m. 189., CSEKEY i. m. 238. a társadalmi és erkölcsi korlátok mellett a természeti és logikai korlátokban bízik: az állam például a hitbéli meggyőződésbe nem tud belenyúlni. (Gyakorlásába már igen.) A lelkiismereti szabadság e Hobbestől már ismert felfogása azóta az Alkotmánybíróság felfogásában megváltozott: eszerint a lelkiismereti szabadság az államra azt a köteleltséget rója, hogy ne hozzon senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával.

szab határt akarátának.<sup>28</sup> Ha van egyáltalán olyan jog, amely nagyobb súlyánál fogva érvényesülést követel, az a jogegyenlőség. Az emberi jogok nem abszolút felfogása miatt azonban az 1940-es évek elejétől ezt az alapelvet is ki lehetett kezdeni, s az emberi jogok tekintetében a jogegyenlőség csak 1972-ben állt helyre.<sup>29</sup>

A fentiek értelmében a teljes közjogi irodalmi hagyomány az emberi jogokat az *állampolgári jogviszonyból származtatja*; az emberi jogokat állampolgári jognak tartja és többnyire úgy is nevezi.<sup>30</sup> Az állampolgárságnak természetes velejárója, hogy a polgároknak *kötelességei is* vannak az állammal szemben. Az emberi jogok állampolgári jogként való felfogásából következik az elvileg minden állampolgárt megillető (sőt a nem-állampolgároknak is megadható) *alappokok* és a *szűk értelemben vett „politikai jogok” megkülönböztetése*. Az előbbieket az állami beavatkozástól mentes szférát biztosítják; az utóbbiak viszont az állam életében való részvételi jogok. Ezért az állam a jogosultak körét állampolgárain belül is korlátozhatja, és gyakorlásukat feltételekhez kötheti. 1945 előtt csak a választójogot és a közhivatal viseléséhez való jogot sorolták a politikai jogok közé, a politikai életben való részvételhez nélkülözhetetlen klasszikus politikai szabadságokat (szólás-, sajtó-, egyesülési, gyülekezési szabadság) tehát nem.<sup>31</sup> A megengedhető korlátozási okok között a 20. század közepén megjelenő „erkölcsi” szempontok, például a lojalitás hiánya, azonban még ebben a szűk körben is elfogadhatatlanok, és baljós jelek.<sup>32</sup>

Az írott alkotmány hiánya és a közjog pozitivistá felfogása egyaránt meghatározta az emberi jogok fent vázolt helyzetét. Látni kell azonban a *pozitív oldalt is*. Ha az emberi jogok visszaszorultak is a közigazgatási jog és a magánjog tételes rendelkezéseibe, *ebben a keretben számíhattak bírói védelemre*. A magánjog által közvetített emberi jogok alapján azok *horizontális hatását* is fel lehetett tételezni, vagyis azt, hogy e jogok az állampolgárokat egymás közötti viszonyban is kötelezik.<sup>33</sup> A közigazgatási bírászkodás 1883-tól működött, és már 1896-tól minden ügyre kiterjedt.<sup>34</sup> A közigazgatási bíróság nemcsak egyedi ügyekben védte az emberi jogokat. A rendelet alkalmazását mellőzhette; bizonyos körben meg is semmisíthette. Az alkotmánybíráskodás bevezetését egyes szerzők „a jogállam betetőzéseként” kívánatosnak tartották. Az azonban tisztázatlan maradt, hogy hatásköre a rendeleti szinten túlmeht-e.<sup>35</sup> Mivel

<sup>28</sup> Valójában az egyetemes emberit és az abban rejlő individualitást egyeztetni össze. CONCHA i. m. 304.

<sup>29</sup> A hagyomány szellemében (lásd 23. j.) CSEKEY i. m. 237., 240. is vallja, hogy a garantált szabadságjogok köre „a kultúrával együtt változik”. Most éppen szűkül – konstataálja a szerző 1943-ban. Az 1949-es alkotmány számos jogot csak a dolgozóknak biztosított, lásd alább.

<sup>30</sup> A szokásos levezetés a közjog rendszerében az állam (területe és) népe – jogegyenlőség – állampolgárság – állampolgári jogok utat követi.

<sup>31</sup> FERDINÁNDY i. m. 255., TOMCSÁNYI i. m. 171., CSEKEY i. m. 237., EGYED i. m. 166.

<sup>32</sup> A vagyoni és műveltségi cenzus a 19. század óta – a tényleges helyzetnek is megfelelően – elfogadott volt. Az „alkotmányhűség” problémája CONCHÁNÁL i. m. 308. még általános (és objektív) közrendi kérdés volt (poligámiára, a magántulajdon felváltására kollektív tulajdonnal az állam nyilván nem biztosít szabadságot); EGYED szerint viszont már a politikai jogoktól való megfosztást a hazafiatlan magartás is indokolhatja. i. m. 167.

<sup>33</sup> TOMCSÁNYI i. m. 186.

<sup>34</sup> 1883. évi XLIII. tc, 1896. évi XXVI. tc.

<sup>35</sup> EGYED i. m. 191. Megjegyzendő, hogy létezett „előkép”: a közigazgatási bíróság az önkormányzatokra sérelmes kormányrendeletet megsemmisíthette. (Ún. garanciális panaszügyek, 1907. évi LX. tc.) Egyed szerint a bíró mellőzhette a rendeletet.

az uralkodó nézet a szuverén állam önkorlátozásából vezette le az emberi jogokat, az országgyűlést emberi jogok nem korlátozhatták. Biztosíték a 19/20. század fordulóján maga a politikai rendszer, a liberális korszellem volt; s e tétel kimondása akkor elégnék tűnt. Az 1940-es években azonban erre már nem lehetett hagyatkozni.<sup>36</sup>

Ezt a hagyományt törte meg – rövid időre – a Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. törvénycikk. Az 1946:I. tc. ugyanolyan joggal – vagyis tartalmát tekintve<sup>37</sup> – nevezhető új alkotmánynak, mint az 1848-as áprilisi törvények. A törvény kinyilvánítja, hogy az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép, amely törvényhozó hatalmát a választott nemzetgyűlés útján gyakorolja; megállapítja, hogy Magyarország államformája köztársaság; továbbá – bár a köztársasági elnök hatásköreinek keresztül – lefekteti a hatalommegosztáson alapuló parlamentáris államszervezet alapjait. Emellett preambulumban garantálja „az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait”, a legfontosabbakat példaszerűen felsorolja, s tartalmazza azt az alapvető biztosítékot is, hogy e jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> A negyvenes években Csekey is elismerte, hogy ezek az elvek a „vezérdemokráciában” nem érvényesülnek.

<sup>37</sup> Szladits hívta fel a figyelmet arra, hogy bár az 1946:I. tc-t alaptörvénynek nevezzük, az újabb törvényrel módosítható; sem népszavazás, sem minősített többség, vagy valamely felsőbb alapelv érinthetlensége nem védi. „Ámde a magyar demokráciáról fel sem tételezhetni, hogy további törvényhozásban ezekkel a jogokkal összeütközésbe kerül.” Lélektani lehetetlenség lenne, ha a köztársaság törvényhozása azokat a jogokat csorbítaná, amelyek éppen az ő születési alapokmányának alapfeltételezéseiként szerepeltek – helyezi bizalmát a jövőbe a professzor. SZLADITS KÁROLY: Az alapvető emberi jogok és a demokrácia. *Jogászegyleti Szemle* 1947/1, 11.

<sup>38</sup> Az államforma rendezését az államgépezet működéséhez szükséges államfői jogkörök rendezése mellett számos bel- és külpolitikai ok sürgette, de ezen túl a Független Kisgazdapárt „teljes alkotmányrevízióra” törekedett. Ez azonban nem állt minden párt szándékában. Az államformáról szóló, valamint a köztársasági elnök és a parlament, illetve a kormány viszonyáról szükségképpen szereplő rendelkezéseken túl mindegyik tervezet tartalmazta a népszuverenitás elvét. A kommunista és a szociáldemokrata pártok tervezetei már eredetileg is hozzátették, hogy hatalmát a nép a nemzetgyűlés útján gyakorolja. Ezzel feltehetőleg a parlament jogát kívánták alátámasztani egy olyan horderejű döntés meghozására, mint az államforma megváltoztatása, amelyet a jobboldal népszavazással akart eldönteni. A törvény kiterjesztése az emberi jogokra kevésbé volt határozott. Az emberi jogok jogi kidolgozottsággal eredetileg csak a kisgazda törvénytervezetben szerepeltek, ez lett a későbbi preambulumban alapja. De az igazságügyi minisztérium által készített, valójában szociáldemokrata törvénytervezet utolsó paragrafusa – a törvény méltatása és egy történelmi visszatekintés mellett – szintén kimondta, hogy a köztársaság „biztosítja a jogegyenlőséget, védelmezi a szabadságot”; s emellett átvette az Atlanti Karta megfogalmazását a félelemtől és inségtől mentes életéről. A kommunista tervezetben nem volt szó az állampolgári jogokról; ez a téma a pártközi egyeztetés során a preambulumba szorult, és lényeges korlátozást szenvedett. VIDA ISTVÁN: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. *Jogtudományi Közöny* 1982/12, 956., a törvénytervezetek szövege 970.; RUSZOLY JÓZSEF: „Magyarország köztársaság.” Az államfői jogok 1944-45-ben és az 1946:I. tc. létrejötté. In RUSZOLY JÓZSEF i. m. 361. Az alkotmányozási ambíciókkal szemben Bibó István szerint, aki szakértőként vett részt a törvénytervezet kidolgozásában, ez a törvény „helyesen és józanul nem fogott hozzá, hogy Magyarországnak tetőtől talpig új alkotmányt adjon – ehhez az ország nem volt elegendően éretten és termékenyen forradalmi hangulatban –, hanem egyszerűen szabályozta a köztársasági államfő helyzetével kapcsolatos kérdéseket”, s ezzel hozzájárult a stabilitáshoz. BIBÓ ISTVÁN: A magyar demokrácia mérlege. in BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok*. II. 1945-1949. Budapest: Magvető, 1986. 167. Ez az értékelés inkább politikailag, mint jogilag helytálló, s így van összhangban Bibó akkori helyzetelemző tanulmányával.

### III. Emberi jogok az 1946. évi I. törvényekben

Az 1946:I. tc. preambulumaának történelmi újdonsága, hogy első ízben mondja ki magyar törvény azt az *általános rendelkezést, hogy az emberi jogokat – a maguk összességében – az állam biztosítja*.<sup>39</sup> Ehhez két, ugyancsak általánosan megfogalmazott biztosíték, a jogegyenlőség és a due process klauzula<sup>40</sup> járult, valamint ugyancsak általános korlátként egy közrendi klauzula. A példaképpen felsorolt emberi jogok között klasszikus szabadságjogokat, szociális és kulturális jogokat, valamint az Atlanti Karta<sup>41</sup> alapján az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez való jogot tartalmazza a törvény. Ehhez járul a más népekkel való békés együttműködés vállalása.<sup>42</sup>

Az emberi jogok deklarációjának jelentőségével és újdonságával tisztában volt a Nemzetgyűlés. Azonban az is egyértelmű volt a törvényhozás vitájában, hogy „nem rendelkezésről”, hanem *csupán „elvi deklarációról”, „alkotmányos hitvallásról”* van szó, amelyet törvényhozásnak kell követnie. Az eredetileg a kisgazdák által javasolt emberi jogi rendelkezések a kétségekívül normatív törvényszövegből végül a preambulumba kerültek.<sup>43</sup> Az emberi jogi deklarációt végrehajtó törvényekből csupán két büntető törvény lett. Az egyik súlyos büntetést írt elő arra a közhivatalnokra, aki hivatali eljárásában vagy hivatali intézkedésével megsérti másnak az 1946:I. tc. bevezetésében foglalt valamely természetes és elidegeníthetetlen jogát.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést.

Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.

Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretén belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

<sup>40</sup> A parlamenti előadói beszéd szerint „a magyar Habeas Corpus akta”. A nemzetgyűlés 11. ülése, 1946. január 30., 257. hasáb.

<sup>41</sup> Az USA és Nagy-Britannia kormányának közös nyilatkozata háborús politikájuk és a háború utáni béke közös alapelveiről (1941), amely később az ENSZ egyik kiindulópontjává vált. Erre a forrásra a parlamenti vita során is hivatkoztak.

<sup>42</sup> A feltételezett nemzetközi elvárásoknak való megfelelés nemcsak itt jelenik meg, hanem az államforma sürgős rendezésének egyik fő indoka volt. Hasonló együttműködési klauzulát kapcsolt (1949-ben) az emberi jogi deklarációhoz a német Grundgesetz 2. cikk (2).

<sup>43</sup> Igaz, ez összhangban volt a második világháború utáni új alkotmányok gyakorlatával, de a preambulum a létét elsősorban annak köszönhette, hogy a baloldal hivatkozni akart 1918 és 1919 hagyományára. A jobboldal ellenállása következtében – amely az 1919-es tanácsköztársaságot a parlamenti vitában is élesen elutasította – így került a preambulumba, nyilvánvalóan a királyság megszüntetése előképeként, az ónodi országgyűlés, az 1849-es debreceni határozat és a „két forradalom kísérlete” formulája.

<sup>44</sup> Ez a törvény az emberi jogok hatályosabb védelméről szóló 1946:X. tc., amelynek alkalmazásáról nincs adat; jöllehet a Kommunista Párt által irányított rendőrség túlkapasai és a rendőrség politikai felhasználása az új demokrácia súlyos teherterhelét jelentették. Erre még Szladits és kénytelen volt utalni



A másik azonban hagyományos államvédelmi törvény, amely tehát nem az egyes emberi jogok gyakorlását garantálja, hanem „a demokratikus államrend” részeként védi az emberi jogokat is.<sup>45</sup> *A büntetőjogon túli, más törvényi garanciák nem születtek.*<sup>46</sup> Különösen *hiányzott a bírói jogvédelem*; pedig az emberi jogok védelmére alkalmas, s a kormányrendeleteket is felülbíráló közigazgatási bíróság, illetve alkotmánybíróság szükségességét már az 1946:I. tc. parlamenti vitájában is, és a törvény kihirdetése után is felvetették.<sup>47</sup> A baloldal, amely a bírói karban nem bízott, ehhez nem járult hozzá – jöllehet egy új (összetételű) szerv, például alkotmánybíróság felállítható lett volna, mint ahogy ez lett a megoldás a világháborút követő, de a későbbi rendszerváltások során is.<sup>48</sup> Ez nálunk sem volt ismeretlen (bár éppen fordított előjellel): az nem az államtól, hanem az államot védő 1946:VII. tc. politikai összetételű különbíróiságra bízta a büntetést.<sup>49</sup> Hiányoztak a szabadságjogokat *részletező törvények* is: a bírói jogvédelemhez vagy ezek, vagy *a preambulum normatív hatályának* egyértelmű megállapítása kellett volna.<sup>50</sup> Szladits beleértelmezte a bírói

---

az 1946:I. törvénycikket méltató ünnepi beszédében. SZLADITS i. m. 10. A rendőrség ügyét Bibó a demokrácia válsága központi tényezőjének tartotta. BIBÓ ISTVÁN: A magyar demokrácia válsága. In BIBÓ i. m. 38. A kérdés a törvény részletes parlamenti vitájában is felmerült. A nemzetgyűlés 12. ülése, 1946. január 31., 334. hasáb.

<sup>45</sup> A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. tc. a felség sértést büntette és az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1929:III. tc. helyébe lépett. Azonban indokolása fontos és helyes elvi alapokról tanúskodik a szabadságjogok büntetőjogi korlátozhatósága, sőt általában az „alkotmányhűség” követelménye és az alkotmány megváltoztathatósága tekintetében, de a törvény konkrét rendelkezései ezzel ellentétesek.

<sup>46</sup> A parlamenti vitában csupán egy kisgazda képviselő követelte, hogy a jogokat a deklaráción túl külön törvények biztosítsák, s ezt javasolta a preambulumba is bevenni. 44. j. 332. hasáb.

<sup>47</sup> Ebben a két háború közti hagyományra lehetett támaszkodni. A követelés azonban eredménytelen maradt. Letegyük [a szabadságjogok védelmét] a reakciós bíró kezébe? – kiabált Eckhardt Sándor demokrata néppárti képviselő beszéde közbe Marosán György szociáldemokrata képviselő. (40. j. 289. hasáb) MEZEY i. m. 306. ismerteti a közigazgatási bíróság elnökének feliratát, amelyben a nemzetgyűlést feliratban figyelmeztette a bírói jogvédelem nélkülözhetetlenségére.

<sup>48</sup> A dél-afrikai rendszerváltásban abban a kérdésben, hogy az alkotmánybírói hatáskört a régi bíróságokra telepítsék-e, vagy új, független alkotmánybíróiságot hozzanak létre, kikérték a magyar alkotmánybírói véleményét és tapasztalatait.

<sup>49</sup> 11. §: A népbíróságok kebelében működő külön tanács elnökét az ítélembírák sorából az igazságügy-miniszter jelöli ki, tagjait négy politikai párt küldi ki.

<sup>50</sup> SZLADITS i. m. 10. sorra bemutatja a hatályos régi jogszabályok elégtelenségét. A preambulumban biztosított jogok „netaláni korlátozásait” azonban „alaptörvényünk szellemében” tartja a közigazgatási bíróság ellenőrzése alá helyezendőnek; Eckhardt Sándor a nemzetgyűlésben (40. j. 289. hasáb) annak ellenőrzésére követel külön bíróságot, hogy egy rendelet vagy intézkedés nem sérti-e „az alkotmány szellemét”; amely alatt az 1946:I. tc. preambuluma értendő.

Az új alkotmányos berendezkedést védő két büntető törvény viszont aggálytalanul bünteti a preambulumban foglalt jogok megsértőit; sőt az 1946:X. tc. indokolása szerint nem csupán az ott példászerűen felsorolt alapjogok megsértése bűncselekmény, hanem minden emberi jogé. SZLADITS i. m. 11. és köv. figyelmeztet arra, hogy ez a nullum crimen sine lege alapelvébe ütközne; megoldása szerint a felsorolást kimerítőnek kell tekinteni. Az 1945:VII. tc-ben pedig „az 1946:I. törvénycikkben megalkotott demokratikus államrend”, illetve „az állampolgári szabadság vagy jogegyenlőség” fogalma foglalja magába a preambulumban felsorolt emberi jogokat, mint ezt az indokolás kifejezetten kimondja.

jogvédelmet a preambulum garanciális rendelkezésébe.<sup>51</sup> A jogvédelmi törekvésekkel szemben azonban már az 1946:I. tc. törvényhozási történetéből inkább a Kommunista Párt ellentétes politikai hozzáállása olvasható ki. Kommunista követelésre<sup>52</sup> jelent meg a preambulum jogegyenlőséget garantáló mondatába beszúrva az a szűkítés, hogy a jogokat az állam „a demokratikus államrend keretein belül” biztosítja egyformán és egyenlően valamennyi állampolgárnak. A rendelkezést a kommunista párt vezérszónoka úgy értelmezte, hogy „a demokratikus állampolgári jogok tehát nem illethetik meg a nemzet belső ellenségeit”.<sup>53</sup> E korlátozás ellen-tételezésére került a preambulumba, immár a parlamenti bizottság tárgyalása során, kiszagda javaslatra az a biztosíték, hogy a jogoktól törvényes eljárás nélkül senkit nem lehet megfosztani.<sup>54</sup>

Az 1946:I. tc. pusztán jogi megítélése is ambivalens. A második világháború utáni korszak tendenciájába illően általában deklarálta az emberi jogok elismerését, s érvényesülésük feltételeire is általános szabályokat mondott ki. Ugyancsak a kor hatása a klasszikus jogok katalógusának kibővítése szociális jogokkal. Mindez azonban *nem alkotmányban* történt meg, hanem formailag egyszerű törvényben, amelyet egyrészt bármely más törvénnyel módosítani lehet, s amely másrészt tartalmilag sem kötötte a törvényhozót. Továbbá az emberi jogokról a törvény bevezetése szólt, a törvényhozó ezeknek közvetlen normatív erőt nem tulajdonított. A végrehajtáshoz szükséges törvények elmaradtak, a bírói jogvédelem hiányzott.

A Kerekasztal az 1946:I. törvénycikkhez csakis a köztársasági elnök jogállása, és a parlamentáris rendszer mintájaként folyamodott, illetve a jogfolytonosságra hivatkozva keresett benne alkotmányozása legitimitásához támaszt. A törvény emberi jogi rendelkezései azonban szóba sem kerültek. Az 1946:I. tc. pozitív emberi jogi eredményei kiestek a magyar alkotmányjog hagyományából. Azok a negatív tendenciák

<sup>51</sup> A jogkorlátozáshoz nélkülözhetetlen „törvényes eljárás” csakis bírói eljárás lehet; sőt azt is csak bíróság döntheti el, hogy az emberi jogokat korlátozó, szükséges *törvényi* kivételek megfelelnek-e annak, hogy a jogokat „a demokratikus államrend keretein belül” biztosítja a magyar állam. Azt, hogy a szerző nemcsak a törvény alkalmazásának, hanem a törvény „alkotmányyszerűségének” ellenőrzésére is gondol, a nem eléggé világos szöveggel szemben alátámasztja a kettős példa: egyes megbízhatatlan elemek rendőri őrizetbe vétele a személyes szabadságtól való megfosztást jelenti „és így ebben a kérdésben is a bírói ellenőrzésnek kell érvényesülnie. A közigazgatási internálás *rendszere* köztársasági alaptörvényünkkel merőn összeegyeztethetetlen.” Viszont figyelmeztet arra is, hogy a szociális jogok nem illenek a bíróságon érvényesíthető alanyi jogok közé. SZLADITS i. m. 6–8., 10., 12.

<sup>52</sup> RUSZOLY i. m. 388.

<sup>53</sup> Rajk László beszéde (40. j.) 272. hasáb. A részletes vitában Révai József nyomatékosan megismételte, hogy a kommunista párt értelmezésében a demokratikus államrend keretein belüli joggyakorlás azt jelenti, hogy „a demokrácia, a köztársaság ellenségeit” az emberi jogok nem illetik meg, s e jogok nem kötik meg a demokrácia kezét a nép ellenségei elleni harcban. A törvény kiszagda előadója ezzel „tökéletesen egyetértett”, Weimar példájára hivatkozva. (46. j. 341–343. hasáb)

<sup>54</sup> A kiszagda törvénytervezet 2. §-a szerint a személlyel együtt járó jogok csak a törvényes keretek között, és csak abban a mértékben gyakorolhatók, ameddig másík hasonló jogait nem sértik. A személyes szabadságjogok korlátozása a közösség érdekében, csak törvény útján történhet. A tervezet külön rendelkezett a tulajdon szociális érdekű korlátozhatóságáról.

viszont, amelyek a törvény megalkotása, értelmezése és végrehajtása kapcsán jelentkeztek, meghatározták az 1949-es alkotmány korszakát.<sup>55</sup>

A szocializmus éveiben a háború előtti korszak dogmatikai megoldásai és gondolati öröksége – minden tagadás ellenére – tovább hatott. Az emberi jogok tragédiája az volt, hogy az eredeti liberális háttér semmivé vált, „állami életünk általános iránya” az ellenkezőjére fordult. Ebben a közegben az az alaptétel, hogy az emberi jogokat maga a rendszer garantálja,<sup>56</sup> azt jelentette, hogy jogi garanciákra nincs szükség.

#### IV. Emberi jogok a szocialista alkotmányban

Az emberi jogok helyzetét a szocialista alkotmányban Szabó Imre 1948-ban megjelent könyve<sup>57</sup> vetítette előre, s ezek az elvi tételek uralkodó, „hivatalos” nézetként érvényesültek egészen az alkotmány 1972-es revíziójáig,<sup>58</sup> sőt részben a nyolcvanas évek második feléig.<sup>59</sup> *Az emberi jogok forrása „maga a szocialista állam gazdasági és társadalmi rendje által meghatározott alkotmányos jogszabályok”.*<sup>60</sup> Ebből nemcsak a természetjogi megalapozás elvetése, hanem mindenfajta *általános deklaráció szükségletlensége* folyik. Ez utóbbiak azzal a téves igényvel léphetnek fel, hogy (akár az alkotmányozót is kötő) „fokozott jogok”, a fennálló jogrendszer és érvényesülésének „mércei”. Az alkotmány maga látja el az adott társadalmi rendszer kifejezését azokkal a jogokkal, amelyeket nevesít – ezek egyben a szocialista állam fogalmi elemei is. E jogok az állam és az állampolgárok közötti viszonyt is kifejezik. Mindezek alapján az állampolgári jog a helyes terminológia, azoknak a jogoknak a megjelölésére, amelyek már pozitív joggá válva léteznek; míg az emberi jog fogalma legfeljebb erkölcsi követelményt jelent. Az állampolgári jogok és köteleességek „tartalmi terjedelmét, érvényesülési módját”

<sup>55</sup> A kommunista és szociáldemokrata képviselők beszédei, s a padosaikból az országgyűlési jegyzőkönyvben megőrzött közbekkiabálások előrevetítették a jövőbeni alkotmány hozzáállását. Az 1949-es alkotmány szakít az 1946:I. tc. megoldásaival, hiszen azok burzsoá befolyást tükröznek. Az új alkotmányhoz vezető „helyes fejlődés biztosítékai”, amelyeket az első szocialista alkotmányjogi tankönyv felsorol, mind ellentétesek az 1946-os „alaptörvény” betűjével és szellemével. Ezek: a fegyveres erők osztatlan kommunista vezetése, a Kommunista Párt hegemoniája a parlamentben és kormányban kisebbségi helyzete ellenére is, és „elsősorban a Szovjetunió, a Szovjet Hadsereg szerepe a reakciós erők szabad mozgásának korlátozásában és akadályozásában”. BEÉR i. m. 107.

<sup>56</sup> Ez volt az 1949-től a nyolcvanas évek közepéig a szocialista alkotmányjog legfontosabb állítása.

<sup>57</sup> SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok mai értelme*. Budapest: Hungária, 1948.

<sup>58</sup> Szabó Imre későbbi munkái az 1948-as könyv anyagát variálták, s még irodalmi apparátusukban sem léptek túl az eredeti forrásanyagon. Lásd különösen SZABÓ IMRE: *Az állampolgári alapjogok elméletének kialakulása és fejlődése*. In HALÁSZ JÓZSEF–KOVÁCS ISTVÁN–SZABÓ IMRE (szerk.): *Az állampolgárok alapjogai és köteleességei*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1965. 60.

<sup>59</sup> Halvány engedményeket tesz az 1960-as évek végi gazdasági reformok szellemében SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1968.; nézetei ezekkel együtt is jellegzetes tételi maradtak az 1988-as szocialista alkotmányreform fő sodrán kívül maradó marxista államjognak. Lásd például TAKÁCS IMRE: *Az emberi jogok garanciái*. In KATONÁNÉ SOLTÉSZ MÁRTA (szerk.): *Emberi jogok hazánkban*. Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 1988. 50.

<sup>60</sup> Ez a Szabó Imre által fogalmazott tankönyvi tétel. BEÉR i. m. 366.

az egyes jogágak jogszabályai határozzák meg; az alapjogok tehát gyakorlatilag ezekben léteznek.<sup>61</sup>

Bár a marxista tan a polgári előzményeket elutasította és bírálta, látható, hogy a szocialista etatizmus és normativizmus jegyében megfogalmazott koncepció az eddigiekben nem különbözik az emberi jogok polgári pozitivistá hagyományától. Csakhogy ami akkor (részben) egy írott alkotmány, és annak emberi jogi rendelkezései hiányára volt visszavezethető – különösen, hogy az egyes emberi jogok annyiban, és úgy léteznek, amennyiben valamely jogszabály megfogalmazza őket, valamint hogy korlátozásuknak a törvényhozót kötő, tételes jogi mércéje nincs –, azokat *most egy alkotmány létével kellett összhangba hozni*. Az Alkotmány általános kötelező erejét kimondó rendelkezést pedig közvetlen hatályként értelmezték.<sup>62</sup> Az alkotmány közvetlen hatálya folytán elvileg alapvetően meg kellett volna változnia az alapjogok státuszának, érvényesülésük módjának és biztonságának.

Ezzel szemben *mégsem váltak* az alkotmányba felvett állampolgári jogok *a jogrendszer mércéivé*, azaz nem kerültek föléjük. Az uralkodó nézet szerint ezek a jogok az egyes jogágakban megjelenő konkretizálásukkal „egységet alkotnak”, hiszen ugyanaz a társadalmi alap határozza meg őket. Ezért a közvetlenül az alkotmányra alapozott igények kérdése is elesik.<sup>63</sup> E mögött a kijelentés mögött azonban az is áll, hogy *ha az alkotmányos jogok létformája az alacsonyabb jogforrásokban való konkrét megjelenésük, az alapjog-korlátozás problémája sem létezik*. Mivel nincs összehasonlítási alap, minden állampolgári jog korlátlan abban a terjedelemben, amelyben éppen egy jogszabályban megjelenik.<sup>64</sup>

De még az alacsonyabb jogforrásban megjelenő jogok közjogi vagy polgári jogi *bírói védelmére sincs szükség*. Az állampolgári jogoknak ugyanis nemcsak a forrása, de a biztosítéka is a szocialista társadalmi rendszer; s ez hatékonyabban garantálja a

<sup>61</sup> SZABÓ (1965) i. m. 45., 60–66., 79., 80.; UÓ.: (1968) i. m. 7., 24.

<sup>62</sup> 1949. évi XX. tv. 71. § (2): Az Alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az államhatalom valamennyi szervére és az állam minden polgártára egyaránt kötelezőek.

A gazdasági és szociális jogok közül is csak azokat kell felvenni az alkotmányba, „amelyek a szocialista gazdasági rendből következően az állampolgárokat közvetlenül megilletik” – azaz amelyet az állam teljesíteni tud. SZABÓ (1965) i. m. 62. Az állampolgári jogok alanyi jogi jellegével szemben azért volt tartózkodó az irodalom, mert egyes jogok – például az üdüléshez való jog – gazdasági-társadalmi okokból még nem minősíthetők minden állampolgár jogának. BEÉR JÁNOS – KOVÁCS ISTVÁN – SZAMEL LAJOS: *Magyar államjog*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1960. 442.

<sup>63</sup> Az általános és egyes dialektikája már Conchánál is mérce nélkülív tette az emberi jogokat. (lásd 28. j.) SZABÓ IMRE szerint (1965) i. m. 77–80. az alkotmány nem önmagában vett jogi okmány, hanem az egyes jogágakba tartozó jogokkal egységet alkot. Az állampolgári jogok közvetlenül érvényesek, „önmagukban is megállnak”, de hogy miként, azt csak a konkrét jogszabályok mondják meg; az alapjogok felbontásukkal, az egyediséggel együtt, egységben léteznek.

<sup>64</sup> Az 1960-ban kiadott államjogi tankönyv szerint az állampolgári jogok törvényi korlátozására a szocialista alkotmányok nem adnak felhatalmazást. Ezzel szemben a tőkés alkotmányok lehetővé teszik, hogy az alkotmányban kinyilatkoztatott jogokat – például a közbiztonság érdekében hivatkozva – más törvények korlátozzanak, ha azok elismerése a tőkés osztály számára nehézséget jelentene. SZAMEL LAJOS IN BEÉR – KOVÁCS – SZAMEL i. m. 437.

jogok érvényesülését mindenki számára, mint az egyéni igények.<sup>65</sup> Az alkotmányba foglalt és a konkrét jogok egysége révén, e jogok „közvetlen eljárási jogvédelem nélkül is érvényesülnek”, legalább is, ha a jogosultak csoportját tekintjük. Ha pedig maga rendszer garantálja a jogokat, az esetleg mégis előforduló konkrét hibákat nem egyedi szinten kell orvosolni, hanem a rendszer működését kell kijavítani. Azaz „a törvényesség biztosítását szolgáló általános intézményeket” kell igénybe venni, például az ügyészi felügyeletet vagy a panaszjogot,<sup>66</sup> s nem egyénileg perelni.<sup>67</sup>

Az „államélet általános iránya” a liberális korban szintén végső biztosítéknak számított,<sup>68</sup> viszont ha a tételes jogban történetesen valamely emberi jog megjelent, annak garantálására minden rendelkezésre álló jogi eszközt kiépítettek és igénybe vettek; különösen a bírói jogvédelmet. Annak, hogy a szocialista államjog az állampolgári jogok egyéni, bíróság előtti érvényesítését elvetette, strukturális oka is volt. Az állampolgári jogok között a gazdasági és szociális jogok számítottak a legfontosabbnak, s nem a hagyományos politikai szabadságjogok. Az előbbiekre a hagyományos garanciák nem alkalmazhatók. A szocialista államjog azonban nem megkülönböztette, hanem azzal „egyeztette össze” a kétféle alkotmányos jog garanciáit, hogy mindegyikükre csakis „a megfelelő államrendszer” nyújtja az anyagi garanciát.<sup>69</sup> (A sajtószabadságot nem bíróságon kell megvédeni, hanem a nép állama nyomdát és papírt bocsát a dolgozók rendelkezésére.<sup>70</sup>)

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a fenti elvekkel összhangban – és az 1946:I. törvénycikkkel szemben – nem ismerte el általában az emberi jogok érvényesülést, vagy tiszteletben tartását, hanem csak egyes állampolgári jogokról rendelkezik. A társadalmi rendről szóló II. fejezetben van szó a tulajdonról,<sup>71</sup> egyébként „az állampolgárok jogait és kötelességeit” külön fejezet (VIII.)

<sup>65</sup> SZABÓ (1948) i. m. 154. Ez az érvet már az 1946:I. tc. nemzetgyűlési vitájában is hangoztatta a Kommunista Párt. A nemzetgyűlés 11. ülése (41. j.) 273. hasáb.

<sup>66</sup> SZABÓ (1965) i. m. 81. Már az Alkotmány előtt is az volt a kiindulás, hogy nem egyéni igényekben kell gondolkodni, hanem a jogosultak csoportjának kell a jogok élvezetének kívánatos szintjét, anyagi garanciákkal szavatolni. SZABÓ (1948) i. m. 154. Szabó még 1968-ban is szembeállítja a burzsoá és szocialista felfogást: Strasbourgban ugyan sikerülhet egy-egy kirívó jogsértést orvosolni, a szocializmusban viszont „a reális érvényesülés mennyiségét” tekintik lényegesnek. SZABÓ (1968) i. m. 78.

<sup>67</sup> Összhangban van ezzel, hogy a szocializmus a bírósági jogérvényesítés lehetőségét a kollektíváknak – szakszervezeteknek, országos vagy legalább megyei szintű társadalmi szervezeteknek – nyitotta meg először. Ez ellen: SÓLYOM LÁSZLÓ: *Környezetvédelem és polgári jog*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1980. 117–155., különösen 167. és köv.

<sup>68</sup> Lásd KMETY i. m. 95.

<sup>69</sup> SZABÓ (1948) i. m. 126: a szociális jogokra az 1946:I. tc. körül kiépített büntetőjogi biztosítékok sem alkalmazhatók.

<sup>70</sup> Ez, az 1936-os szovjet alkotmányból vett példa (cinikusán?) végigkíséri a szocialista korszakot. Az 1949-es alkotmány 55. § (1) szerint a Magyar Népköztársaság a dolgozók érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot, a gyülekezési szabadságot. A (2) szerint az állam e jogok érvényesítésére a dolgozók rendelkezésére bocsátja a szükséges anyagi eszközöket.

<sup>71</sup> A termelési eszközök társadalmi tulajdonban vannak; a munkával szerzett tulajdont az Alkotmány elismeri és védi, a magántulajdon a köz érdekeit nem sértheti, az öröklési jogot az Alkotmány biztosítja. A „dolgozó parasztok jogát a földhöz” az Alkotmány mezőgazdaság kollektivizálására irányuló állami kötelességgel együtt ismeri el. (4–8. §) A társadalmi rend fejezetbe még a munkához való jog, s egyben kötelesség tartozik. (9. §)

tartalmazza az államszervezet fejezetei után. A felsorolás a munkához való, majd az egyéb szociális jogokkal kezdődik; mindegyik után külön bekezdés részletezi azokat az eszközöket, amelyekkel az állam az adott jogot „megvalósítja”.<sup>72</sup> Az Alkotmány biztosítékként *csakis* ezeket az *anyagi garanciákat* tartalmazza, illetve a diszkrimináció-tilalom megszegésének és az állampolgári köteleességek megszegése körében a súlyos állam elleni bűncselekmények büntetőjogi üldözését írja elő.

A *szociális jogok jogosultjai a „dolgozók”*, kivéve a munkához való jogot, amelyet az állam „polgárai számára” biztosít. A törvény előtti és a jogegyenlőség, valamint a *hagyományos szabadságjogok*<sup>73</sup> *jogosultjai a „polgárok”*, vagyis a jogosultak megnevezése hiányában szintén nincs külön megszorítás. Az 58. § (1) szerint az állam a szabadságjogokat a területén lakó minden dolgozó számára biztosítja. Ez a rendelkezés azonban nem az alkotmányos jogok általános korlátozását jelenti a „dolgozókra” (a *csakis* a dolgozóknak járó szociális jogokról az alkotmány kifejezetten így rendelkezik), hanem kiterjeszti a „szabadságjogok” érvényét az országban letelepedett nem magyar állampolgárokra is.<sup>74</sup>

Azt, hogy a Magyar Népköztársaság a munkások és dolgozó parasztok állama, és benne minden hatalom a dolgozó népé (2. § (1) és (2)), nem a jogoknak a dolgozókra való általános korlátozása biztosítja, hanem az egyes szabadságjogoknál részletezett megszorítások. Az alapvető politikai szabadságjogokat *csakis „a dolgozók érdekeinek megfelelően”* biztosítja az állam.<sup>75</sup> A gyakorlásukat megvalósító *anyagi biztosítékokat* viszont kifejezetten *csak a „dolgozóknak”* nyújtja a Magyar Népköztársaság.<sup>76</sup> Ahogy a jogok kikényszerítésére

<sup>72</sup> Ezek a jogok: a polgárok joga a munkához, és a végzett munkának megfelelő díjazáshoz; a dolgozók joga a pihenéshez és üdüléshez; a művelődéshez; az állam védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén. Az állam védi a házasság és család intézményét, különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére, nevelésére, érdekvédelmére. A nők a férfiakkal egyenlő jogokat élveznek. Az állam ezeket a jogokat a megfelelő intézmények létrehozásával és szolgáltatások valamint támogatások megszervezésével valósítja meg.

<sup>73</sup> Az Alkotmány a törvény előtti egyenlőségen kívül a lelkiismereti szabadságot és a vallás szabad gyakorlása jogát; a szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadságot; az egyesülési jogot, valamint a személyi szabadság és sérthetetlenség, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartását tartalmazza.

<sup>74</sup> Ennyiben a klasszikus szabadságok emberi jogi eredete mégis hat. Az „állampolgári jogok” elnevezéssel szemben kiterjesztő értelmezésük a hagyomány része volt. (Lásd fenn a 30. j. utáni szöveget.) SZABÓ (1965) i. m. 25 szerint sem a technikai értelemben vett állampolgár, hanem az ember mint az adott politikai közösség tagja a jogosult.

Az 58. § (2) a menedékjogról szól. Ez is alátámasztja a fenti értelmezést. A szabadságjogok általános leszűkítése a „dolgozókra” ellentmondana annak, hogy az egyes jogok kifejezetten a polgárok jogaiként vannak megfogalmazva.

<sup>75</sup> A szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadságot a dolgozók érdekeinek megfelelően lehet csak gyakorolni, az egyesülési jogot pedig a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének előmozdítása érdekében. (55. § (1), 56. § (1))

<sup>76</sup> Lásd 70. j. A – dolgozók érdekében gyakorolt – egyesülési jog megvalósulását taglaló 56. § (2) bekezdés azt részletezi, hogy a dolgozók milyen szervezeteket létesíthetnek. Művelődéshez való joga a dolgozóknak van; a tudomány és művészet szabadsága helyett arról rendelkezik külön az Alkotmány, hogy a Népköztársaság „hathatósan támogatja a dolgozó nép ügyét szolgáló tudományos munkát, valamint a nép életét, harcait, a valóságot ábrázoló, a nép győzelmét hirdető művészetet”. (53. §)

nincs jogi eljárás, úgy a *korlátozásnak sincs jogi mércéje*. Nincs ugyanis lehetőség arra, hogy a dolgozók érdekeinek megfelelő joggyakorlás ismérveit, mintegy a közrendi klauzulák mintájára, *legalább a bírói (alkotmánybírói) gyakorlat kidolgozza*.<sup>77</sup> Az egyenlőségi szabály biztosítéka a nem, felekezet vagy faj szerinti hátrányos megkülönböztetés szigorú büntetése. A személyi szabadság, a magán- és levéltitok tisztelgetben tartásához nem nevez meg az alkotmány külön garanciát. A vallás- és lelkiismereti szabadság biztosítéka az állam és egyház különválasztása.

Az állampolgári kötelességek viszont minden „polgárra” vonatkoznak.<sup>78</sup>

Az *1972-ben elvégzett alkotmányrevízió* az alapjaiban immár megvalósult szocializmus viszonyait konszolidálta; ennek megfelelően kimaradtak az alkotmányból a szocializmus alapjainak lerakásához nélkülözhetetlennek tartott jogkorlátozások. A változások előjele, hogy az irodalomban – noha csak kérdésként – megjelenik a hatályos alkotmány két gyenge pontja: a jogegyenlőség és a csak a dolgozókat illető jogok ellentmondása, illetve az egyedi eljárási, jogi garanciák hiánya.<sup>79</sup> Közben 1969-ben Magyarország aláírta a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát.<sup>80</sup>

Az 1972. évi I. törvénnyel módosított alkotmány az alapjogi fejezetet négy *általános rendelkezéssel* indítja. (54. §) A normaszövegben deklarálja, hogy a Magyar Népköztársaság *tisztelgetben tartja az emberi jogokat*. Emellé az általános rendelkezés mellé szintén általános szabályként vették fel a korábban egyes jogoknál szereplő korlátot, amely szerint az állampolgári jogokat *a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni*. Azonban a szólásszabadság, a sajtószabadság és a gyülekezési szabadság mellett megmaradt a szövegben (ismétlésként nyomatékosítva), hogy ezeket a Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja.<sup>81</sup> Általános szabály szól az állampolgári *kötelességekről* is: ezektől a jogok gyakorlása elválaszthatatlan. Korábban ismeretlen garancia, hogy az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg*.

<sup>77</sup> A közrend természetesen a demokráciákban is az emberi jogok korlátja lehet, de ott a korlátozás és kiegyensúlyozás mércéjét az alkotmány tartalmazza, s bíróság érvényesítheti.

<sup>78</sup> A katonai szolgálat és a haza védelmének kötelességéhez többek között a nép vagyonának megvédése, a társadalmi tulajdon megszilárdítása, a dolgozók életszínvonalának emelése, műveltségük gyarapítása és a népi demokrácia rendjének megerősítése járul, továbbá a súlyos állam elleni bűncselekmények büntetésének előírása. (59–61. §) Ezeket az általánosnak tetsző követeléseket azonban „az egyes jogágak rendelkezéseivel egységben” kell elképzelnünk.

<sup>79</sup> SZABÓ (1968) i. m. 92. és 101. A jognak csak a dolgozók érdekében való gyakorolhatósága nem áll ellentétben azzal, hogy minden jog minden állampolgárt megillessen. Az egyéni jogérvényesítést szolgáló eljárás az anyagilag garantált átlagos jogérvényesülés kiegészítője lehet.

<sup>80</sup> A ratifikációra és a kihirdetésre csak az alkotmánymódosítás után 1974-ben, illetve 1976-ban került sor (1976. évi 8. tvr.). Az egyéni panaszt lehetővé tévő 1. fakultatív jegyzőkönyvet azonban csak 1988 szeptemberében ratifikáltuk, és 1988. december 7-én hirdettük ki (1988. évi 28. tvr.).

<sup>81</sup> 64. §. Az egyesülési jognál elmaradt a korábbi korlátozás, viszont az Alkotmány külön kiemeli, hogy e jogot törvény szabályozza. (65. §)

Az 1972-es módosítás megszünteti a „dolgozók” és a (mindenkit felölelő) „polgárok” jogai közötti megkülönböztetést.<sup>82</sup> Az összes jog<sup>83</sup> minden állampolgárt megillet. A garanciák azonban a korábbi rendszert követik: a szociális jogok a megvalósításukhoz szükséges intézményekkel és intézkedésekkel együtt szerepelnek. A politikai szabadságok és személyiségi jogok garanciáiról továbbra sincs szó, a bírói jogérvényesítés fel sem merült. A szocialista társadalom érdekével összhangban való joggyakorlás általános korlátozás lett; jogi ismervei nincsenek, s kidolgozásukra bírói út híján továbbra sincs lehetőség.

## V. Az új Alkotmány előkészítése

### 1. Az emberi jogok deklarálása

Alapvető fordulatot hozott az emberi jogok tekintetében is az 1980-as évek második felében a szocialista részről előkészített alkotmány-felülvizsgálat, majd egy új alkotmány előkészítése.<sup>84</sup> A cél az emberi jogok alkotmányba foglalt, jogi garanciáinak megalkotása volt. Ez csakis az alkotmány egészének összefüggéseiben dolgozható ki: a bírói (alkotmánybírói) jogvédelem például elválaszthatatlan az államhatalom megosztásától, de döntést kíván az alkotmány közvetlen hatályáról és alkalmazhatóságáról is. Már a szocialista reform-elképzelésekhez is szakítani kellett a korábbi államjogi tételekkel. Nem lehetett fenntartani az alkotmányban foglalt és az alacsonyabb jogforrásokban konkrétan szabályozott alapjogok „egységét”; nem lehetett tovább egységesen kezelni a szociális jogok és a klasszikus politikai szabadságok garanciáit; s végül a rendszerből következő anyagi biztosítékok helyett, amelyek a társadalom nagyobb átlagának a jogok élvezetét nyújtották, az egyéni jogvédelmet lehetővé tévő jogi eljárásokat kellett bevezetni.<sup>85</sup>

Az emberi jogok érvényesüléséhez szükséges lépések sorra megjelentek az alkotmány-előkészítés dokumentumaiban. Ezek egy része *szimbolikus* jelentőségű. Javasolták

<sup>82</sup> De megmaradt az az alapvető tétel, hogy a Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé (2. § (2)).

<sup>83</sup> A korábbi katalógus a közügyek intézésében való részvétel jogával, és a közérdekű javaslattétel jogával bővült (68. §), továbbá a tudományos és művészi alkotó tevékenység szabadsága immár jogként szerepel (60. §). A bírói szervezetről szóló fejezetben megjelenik a védelem joga a büntető eljárásban (49. § (2)). A társadalmi rend fejezetben a társadalmi tulajdon változatlan szerepe mellett az Alkotmány most a személyi tulajdont is elismeri és védi. (11. §)

<sup>84</sup> Az előkészítő munkálatokról lásd KILÉNYI GÉZA: Bevezető. In KILÉNYI i. m. 5.

<sup>85</sup> A szemléletváltás nem egy csapásra következett be. Ádám Antal 1986-ban még említi a sajtószabadság állami anyagi garanciáját, amely a sztálini alkotmányból származott, de a magyar alkotmányból 1972-ben már kivették. ÁDÁM ANTAL: A szabadságjogok alkotmányos szabályozása. In *Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986. 3. A rendszerváltás után is fenntartja a társadalmi rendből folyó anyagi garanciákat és a kollektív jogérvényesítést TAKÁCS i. m.; UÓ: The guarantees of human rights. In MÁRTA KATONA SOLTÉSZ (ed.): *Human Rights in Today's Hungary*. Budapest: Mezon Kft., 1990. 53.

Schmidt Péter már 1984-ben kijelentette, hogy a jogi és anyagi biztosítékok viszonya megfordul. SCHMIDT PÉTER: *Szocializmus és államiség*. Budapest: Kossuth Kiadó, 1984. 176.



az állampolgári jogok helyett az „*emberi és állampolgári jogok*” elnevezés bevezetését,<sup>86</sup> szabályozásuk áthelyezését az *alkotmány végéről az első részbe*, de legalább az államszervezeti rendelkezések elé.<sup>87</sup> Ez utóbbi átrendezést a Kerekasztal sem tudta végrehajtani, mert az új rendelkezések beiktatása a régiéik helyébe az Alkotmány korábbi rendszerének keretében történt. Ennek a mulasztásnak az ellensúlyozására, kifejezetten szimbolikus szándékkal került az emberi jogokról szóló általános rendelkezés az I. fejezetet alkotó általános rendelkezések közé.<sup>88</sup> Az elnevezés tekintetében viszont a Kerekasztal már egyáltalán nem használta átfogó megjelölésként az állampolgári jog kifejezést.

Az emberi jogok elismeréséről szóló alkotmányi *deklaráció* már 1972 óta szerepelt az Alkotmányban, nyilván az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával való összhang demonstrálásaként. 1989-ben az új alkotmány hasonló általános rendelkezésénél – azaz a 8. § (1) megalkotásánál – azonban nem erre,<sup>89</sup> hanem egyrészt a szocializmus előtti alkotmányjogi hagyományra, másrészt a nemzetközi jogra nyúltak vissza. Mivel a demokrácia restaurálásáról volt szó, megkerülhetetlen az 1946:I. tc. öröksége.<sup>90</sup> Most nem volt ok arra, hogy ez a kinyilatkoztatás a preambulumban szerepeljen.<sup>91</sup> A normaszöveg javaslata az Ellenzéki Kerekasztaltól származik, s „*az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak*” elismeréséről szól.<sup>92</sup> Az emberi jogi nemzetközi dokumentumok és az egyes alkotmányok is őrzik a történelmi nyelvezetet. Ennyiben a *természetjogi szóhasználat* visszhangozhatja az 1946:I. tc. bevezetését (az ember természetes és elidegeníthetetlen jogai), s az Egyezségokmányt is (inherent rights), sőt

<sup>86</sup> E mögött a korábban egységesen kezelt állampolgári jogok több szabályozási körre – személyiségi jogok, szabadságjogok, állampolgári jogok – való felosztása állt. Ebben az előkészítő koncepciók az Egyezségokmány csoportosítását kívánták követni.

<sup>87</sup> KULCSÁR i. m. 47., 60.; KILÉNYI GÉZA: Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatáról In KILÉNYI i. m. 100; A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási elvei In KILÉNYI i. m. 214–221.

<sup>88</sup> A törvényjavaslat indokolásából is kitűnően az általános rendelkezések közé felvett szabály a szerkezetváltozás (az emberi jogi fejezet előrehozása) elmaradását egyenlíti ki azzal, hogy demonstrálja „az emberi jogok alapvető értékékként való kezelését”, és az állam és egyén viszonyának új felfogását.

<sup>89</sup> Az 1972-ben az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei című fejezet élére illesztett deklaráció az emberi jogok elismeréséről (54. §) nem is illeszkedett szervesen az állampolgári jogok ekkor megújított koncepciójába. Az általános rendelkezéseket tartalmazó 54. § a Kerekasztal számára csak technikailag volt megkerülhetetlen, mivel végigmentek a hatályos alkotmány paragrafusain. Innen származik például a csak törvényi szintű szabályozás követelményének csatlakoztatása az 1989-ben már a 8. §-ba előrevitt emberi jogi deklarációhoz. De elvi folyamatosságról szó sem lehetett.

<sup>90</sup> Az igazságügy-miniszter expozeája az Országgyűlés 1989. március 8-i ülésén az Alkotmány szabályozási elveiről is tartalmazta, hogy az új alkotmány visszaállítja a kontinuitást a magyar állam- és jogfejlődéssel. KILÉNYI i. m. 299.

<sup>91</sup> Ezt a szocialista koncepció arra az esetre tartotta fenn – kifejezetten, viszont csakis ebben az összefüggésben hivatkozva az 1946:I. tc. példájára –, ha az emberi jogok nem az alkotmány első fejezetét alkotnák. Ezt ellensúlyozandó, a preambulumban hangsúlyozta volna e jogok jelentőségét, alapérték voltát. Lásd KILÉNYI i. m. 214.

<sup>92</sup> „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteltben tartása az állam elsődendő kötelessége.” *A rendszerváltás VI.* 35. Ez a szövegjavaslat már korábban is szerepelt Tölgyessy Péternek az Igazságügyi Minisztérium alkotmánykonceptiójáról írott kritikájában. TÖLGYESSY PÉTER: Van közünk a közjogunkhoz? *Országgyűlési Tudósítások*, 1989. március 8., utánkölés In TÖLGYESSY PÉTER: *Elégedetlenségek egyensúlya*. Budapest: Helikon, 1999. 46.

az Alkotmány fogalmazása szó szerint egyezik a német Grundgesetz deklarációjával – azonban nincs adat ezek közvetlen hatására.<sup>93</sup> Célja azonban mindenképpen annak kifejezése volt, hogy „a polgárok nem az államtól kapják alapvető jogaitak – *vannak emberi jogaik*”.<sup>94</sup> Ebben a szellemben ragaszkodott ahhoz az Ellenzéki Kerekasztal, hogy az állam „*elismerje*” és „*tiszteletben tartsa*” a („*velünk született*”) emberi jogokat, ne pedig „*biztosítsa*” azokat.<sup>95</sup> A tiszteletben tartás annak kifejezésére is szolgál, hogy az állam és a polgár viszonyában az egyén az elsődleges.<sup>96</sup> A deklarációt végül az ellenzéki javaslat eredeti megfogalmazásban fogadta el a Kerekasztal: A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása az állam elsőrendű kötelessége.

Az Országgyűlés jogi bizottsága azonban láthatóan nem ismerte (fel) ezt a szándékot, hanem a jogok csupán tiszteletben tartását az emberi jogok negatív státuszjogként való felfogásának gondolta. Ezért – hogy „az állam tevőleges szerepét jobban kifejezze” – az emberi jogok tiszteletben tartása mellé beszúrta az állam kötelességét e jogok „*védelmére*” is.<sup>97</sup> Így alakult ki az Alkotmány 8. § (1) szövege. „Az állam szerepének bizonyos értelmű átértékelése” – ti. az egyén elsőbbsége javára – a törvényjavaslat indokolásából az országgyűlési vita végére eltűnt.<sup>98</sup>

## 2. Az emberi jogok gyakorlásának korlátozhatósága

Az emberi jogok elismeréséről szóló *deklarációnak* – a mai 8. § előképeinek – *nem szántak technikai funkciót*, hanem „az emberi jogok alapvető értéként való keze-

<sup>93</sup> Az 1946:I. tc. bevezetésének természetjogi frazeológiját a szocialista elmélet elutasította. (Már Szabó Imre 1948-ban, 57. j.) Az 1988-as reform-tervezetek kiinduló kérdése is még az volt, hogy „valóban indokolatlan-e az emberi jogok szóhasználatának elhagyása”. Kulcsár (3. j.) 60. A szocialista tervezetek az „*emberi és állampolgári jogok*” elnevezésig jutottak.

<sup>94</sup> Ez a konklúziója Kis János először 1986-ban, szamizdatban megjelent morálfilozófiai tanulmányának, amelynek ez a záró mondata jelszóvá vált, s hatása messze túlterjedt azokon, akik a könyvet olvashatták. KIS JÁNOS: *Vannak-e emberi jogaink?* Budapest: Stencil Kulturális Alapítvány, 2003. 234.

<sup>95</sup> Az emberi jogok „*állam előtti*” mivoltát gyakorlati szempontból a szocialista oldal is elfogadta, amennyiben az emberi jogok elismerésének szükségességét a nemzetközi jogból vezette le.

<sup>96</sup> „[N]incs szükség arra, hogy az állam az ember alapvető jogait biztosítsa, miután az mindenkit születésénél fogva megillet.” A javasolt szöveg „*tiszteletben tartásról*” szóló fordulatának elhagyása, és a „*biztosítás*”-sal való pótlása ellen ezzel az érveléssel lépett fel az EKA. *A rendszerváltás VI.* 51., 52.

A korabeli szocialista felfogás az emberi jogok állam előtti voltával nem foglalkozott, hanem az emberi jogok általános nemzetközi elismertségére, s az ahhoz való alkalmazkodás, sőt a recepció szükségességére hivatkozott. Ez jelenik meg mindegyik alkotmány-előkészítő dokumentumban – s ez 1972-höz képest önmagában nem is továbblépés.

<sup>97</sup> A „*védelem*” beiktatása bizottsági javaslatra történt. 282. szám. Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának jelentése, 7. pont (243.). A szabadságjogok azonosítása a Jellinek-féle status negativusszal hagyományosan idegen volt az állami beavatkozást valló, és azokat a szociális jogokkal összeméső szocialista felfogás számára. Tartalmatlan és paradox voltukat már 1948-ban kifogásolja SZABÓ IMRE (1948) i. m. 114. A szocializmus azonban az általános cselekvési szabadságot sem ismerte el. Viszont a közelmúlttal szakítani akaró szocialista alkotmány-koncepció hangsúlyozta, hogy a szabadságjogok garanciája az állam nem-tevésében, önkorlátozásában van. KILÉNYI i. m. 130.

<sup>98</sup> A Kerekasztal eredményeit végelező, 1989. szeptember 22-i törvényjavaslat részletes indokolása még kiemelte ezt a „*szemléletbeli változást*”, az október 18-i indokolás azonban már nem említi.

lését” volt hivatva demonstrálni.<sup>99</sup> Kiegészítése egy általános szabállyal a jogok gyakorlásának feltételeiről/korlátozhatóságáról eredetileg nem volt szóban. Az ellenzék legfeljebb az egyes szabadságjogok korlátairól lett volna hajlandó vitatkozni, s elvetett minden általános szabályozást.<sup>100</sup> Az emberi jogok elismerése mellett eredetileg csak az – az 1972-es általános rendelkezésekből átörökölt – szabály szerepelt volna a 8. §-ban, amely az emberi jogokat kizárólagos törvényhozási tárgyá tette.

Az alkotmányozás tágabb célkitűzései részint amellett szóltak, hogy az emberi jogi nyilatkozat mellé az alapjogok korlátozásáról szóló általános szabály kerüljön, részint azonban éppen egy ilyen kiegészítés ellen hatottak. Az új alkotmánynak ugyanis már a szocialista koncepció is – politikai deklarációk helyett – „alaptörvényi, azaz *jogszabályi jelleget*” kívánt adni. Ebbe a jogszabályi jellegbe az alapjogok korlátozhatóságáról egy normatív és technikai rendelkezés illene. Egy ilyen szabály megköveteli továbbá az alkotmány *közvetlen hatályának* újragondolását. A jogszabályi jelleg a jogi garanciákat is jelentette, ezért kellett az alanyi szabadságjogokat megkülönböztetni a szociális állampólóktól. A közvetlen hatály és *peresíthetőség* azonban a jogok és biztosítékok minél *konkrétabb meghatározását* követeli meg; ez viszont egy általános szabály ellen szól.<sup>101</sup> Legalábbis az alkotmány *túlzott részletességéhez* vezetett volna. A kiút a részletszabályok alkotmányerejű törvényre utalása lett.<sup>102</sup> A törvényi szabályozás fenntartásának garanciája ennek megfelelően arra változott, hogy „alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat *kizárólag alkotmányerejű törvény* állapíthat meg”.<sup>103</sup> Így tehát a Kerekasztal egyetértésével az emberi jogok egy jelentős általános *formális garanciát* kaptak az alkotmányban.

Az emberi jogok *tartalmi* biztosítékeként *megsértésük* általános, mindenkire (államra és magánszemélyekre egyaránt vonatkozó) *tilalmát* javasolták kimondani; azzal, hogy a szankciókat a büntető, szabálysértési, polgári jogi stb. törvények tartalmazzák.<sup>104</sup> Ezzel persze a tilalmat az *egyes jogágak* tényállásai konkretizálták volna; s ezek egyben az egyes emberi *jogok gyakorlásának szélső határát is megszabták volna*. Az alkotmánykonceptiók ezzel a következménnyel nem foglalkoztak. A jogok biztosítékaival kapcsolatban történik utalás arra, hogy – „a nemzetközi egyezményekkel összhangban” –

<sup>99</sup> Lásd 88. j.

<sup>100</sup> *A rendszerváltás VI.* 132.

<sup>101</sup> Már a legelső koncepció tartalmazza a kérdést, hogy egyes jogokra lehet-e „önmagukban” hivatkozni, illetve mely esetben szükséges további törvényi konkretizálás. KULCSÁR i. m. 47. A többi problémára lásd KILÉNYI i. m. 110., 129., 202. és köv.

<sup>102</sup> Eredetileg minősített többséggel meghozott „alkotmányos törvények”, amelyek „az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának felső szféráját”. Az országnak továbbra is egy Alkotmánya lesz, ugyanakkor az alkotmányos törvények bizonyos mértékig „tehermentesítik” az Alkotmányt. Az Alkotmány szabályozási koncepciója, amelyet az Országgyűlés 1989. március 9-én egyhangúlag elfogadott, függelékben sorolja fel az alkotmányerejű törvények tárgyait, köztük az alapvető szabadságjogokat védő legfontosabb biztosítékokat, valamint a megengedhető korlátozások jogcímeit és módjait. KILÉNYI i. m. 110., 202., 256. Az összefüggésekből nyilvánvaló, hogy minden szabadságjogra külön alkotmányerejű törvényt kell alkotni.

<sup>103</sup> A Kerekasztalnál ez a szöveg – az Alkotmány 8. § (2) elődje – az 1989. szeptember 4-i alkotmány módosító törvényjavaslatban jelent meg először.

<sup>104</sup> KILÉNYI i. m. 130., 219.

a jogokat kizárólag törvényben, és csak meghatározott feltételek mellett lehet korlátozni. A szövegekből inkább arra lehet következtetni, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára épülő feltételeknek az egyes jogok szabályozásánál kell megjelenniük, mintsem a korlátozási feltételek általános megfogalmazásának szándékára.<sup>105</sup>

A *jogkorlátozás* nem is az alapjogok kapcsán lett téma, hanem általánosabb szinten jelent meg az alkotmány terveiben. Az általános elvek közé javasolták emelni a *rendeltetésszerű joggyakorlást*, nem is az alkotmányos jogokra, hanem minden, „a törvényekben megállapított jogra és kötelességre” nézve.<sup>106</sup> Ez – a legutóbb 1972-ben még kifejezetten az állampolgári jogokat korlátozó – feltétel a rendszerváltás idején sajátos jelentőséget nyert. A Kerekasztal-tárgyalások során állandóan kiütközött a szocialisták rettegése a negatív jogoktól, az általános cselekvési szabadságtól;<sup>107</sup> attól, hogy a totális állami kontrol megszűnése után a szabadság korlátok híján anarchiához, „állampolgári engedetlenséghez”, „kormányozhatatlansághoz” vezet. A szocialista alkotmányreform terveinek felborulása után, a Kerekasztalhoz került alkotmányozásban így lett égető téma „az alkotmány tisztelete”. Az ezzel kapcsolatos viták azonban az akkor politikailag leginkább aktuális pártalapítási jogra, a pártok alkotmányhűségére, majd ezen keresztül az állam szocialista jellegének fenntartására mentek át, s végül a hatalom erőszakos megszerzése vagy gyakorlása, illetőleg kizárólagos birtokolása tilalmába (Alkotmány 2. § (3)) torkolltak.<sup>108</sup> Ez természetesen az alapjog-gyakorlást is köti, de nem annak sajátos korlátja, hanem annál általánosabb szabály.<sup>109</sup>

Az emberi jogok korlátozására a Kerekasztalnál végül *differenciált javaslat* született: külön az élethez és méltósághoz való jogra, külön a személyes szabadságra, s külön a klasszikus politikai szabadságok egy csoportjára.<sup>110</sup> Ez utóbbiakra az MSZMP

<sup>105</sup> Csupán az új Alkotmány szabályozási koncepciója [1988. november 30.] nevezi meg az Emberi Jogok Általános Nyilatkozata 29. szakaszát mint mintát. KILÉNYI i. m. 103., 219. A frissen hatályba lépett első – az akkori kifejezéssel – sarkalatos törvények az egyesülési, illetve a gyűlekezési jogról viszont erről a hatásról árulkodnak: e jogok gyakorlása nem valósíthat meg büncselekményt, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. 1989. évi II. törvény 2. § (2), 1989. évi III. törvény 2. § (3).

<sup>106</sup> Államnak és állampolgárnak egyaránt tilos a joggal való visszaélés; a jogokat mindenki csak a társadalmi és az egyéni érdek összhangjának biztosításával gyakorolhatja. KILÉNYI i. m. 208., 209.

<sup>107</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: Mit szabad és mit nem? Capriccio polgári jogi témákra. *Valóság* 1985/8. 12.

<sup>108</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 21. és köv., 86. és köv.

<sup>109</sup> A fenti alapállást tükrözi még a Kerekasztal-tárgyalások lezárása után az Igazságügyi Minisztériumban véglejezett alkotmánymódosító törvényjavaslat indokolása a szabadságjogok közös korlátozó szabályához: „szükséges azonban, hogy a jogok szabadsága szabadossággá kinövését korlátozza az Alkotmány”. 1989. szeptember 22., indokolás a 31. §-hoz, 13. pont.

<sup>110</sup> A szabadságjogok közös szabályaitól eltért az *önkéntes* megfosztás tilalma az élettől és méltóságtól való jognál, és a törvényben definiált okok és eljárás a szabadságtól való megfosztásnál. Felmerült külön szabály a szólásszabadságra is, amelynek gyakorlása – a büntetőjogi korláton kívül – mások személyhez fűződő jogait sem sérthette volna. Az I/5. albizottság javaslatát az I/1. bizottság nem tárgyalta. *A rendszerváltás VI.* 488. A szociális jogok természetesen külön csoportot képeztek; itt korlátok nem jöhetnek szóba, hanem megmaradt a megvalósítás állami eszközeinek és szervezési kötelességeinek egyenkénti felsorolása.

Azon szabadságjogok körébe, amelyekre közös szabály vonatkozott, eredetileg a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, a szabad véleménynyilvánítás és sajtószabadság, a gyűlekezési és egyesülési jog,

az egyesülési és gyülekezési szabadságról szóló törvényekben már bevezetett klauzulát javasolta, amely szerint a *felsorolt szabadságjogok gyakorlása nem sértheti mások jogait és szabadságát, és nem valósíthat meg bűncselekményt*, vagy bűncselekményre való felbujtást. Az Ellenzéki Kerekasztal viszont csak a bűncselekményt fogadta el a szabadságjogok általános korlátjának. Ez nem volt idegen az eredeti szocialista alkotmány-konceptiótól sem, és az említett sarkalatos törvények eredeti elképzelésétől sem: mások jogainak komoly megsértése ellen a büntetőjog elegendő védelmet nyújt.<sup>111</sup> Mindemelllett az ellen a klasszikus felfogás ellen, hogy a szabadságjogok természetes határa mások szabadsága,<sup>112</sup> nehéz lett volna elvi érvet felhozni. Legfeljebb az általánosságából fakadó kockázatra, ti. a konkretizálás bizonytalanságára lehetett hivatkozni, ahogy ezt az ellenzék meg is tette; vagy annyira magától értetődőnek tartani, hogy alkotmányba foglalására nincs is szükség.<sup>113</sup> Ám a büntetőjogi korlátok is csak akkor elfogadhatók, ha a büntető tényállások összhangban vannak az alkotmánnyal.<sup>114</sup> Végül a mások jogvédelme címén lehetséges állami korlátozásokat azzal szűkítették, hogy a szabadságjogok gyakorlása nem sértheti *aránytalanul súlyosan* mások jogait és szabadságát. A szabadságok további védelmére került az Alkotmányba az a szabály, hogy meghatározott jogokat *rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni*. 1989. szeptember 11-én ebben állapodtak meg a Kerekasztal tárgyaló felei. Ezeket tartották tehát a joggyakorlás „*általános, a részletes törvényalkotásra, az ítélkezési gyakorlatra, az önkéntes jogkövetésre irányadó korlátjának*”.<sup>115</sup>

A fenti megállapodás után jelent meg az Kerekasztal által tárgyalt alkotmánytervezetek első fejezetében, az emberi jogokról szóló 8. §-ban az az általános, minden alapvető jogra vonatkozó szabály, amely szerint „*alkotmányerejű törvény sem korlátozhatja az alapvető jog lényeges tartalmát*”.<sup>116</sup> Ezzel az alkotmánytervezetben párhuzamosan két, más-más hatókörű, módszerű és eredetű általános szabály létezett. Nincs fellelhető adat arra, milyen javaslatra és megfontolással

---

a tudomány, művészet és oktatás szabadsága, a menedékjog és a jogorvoslathoz való jog tartozott; ez a tárgyalások során kibővült a szabad mozgás jogával és a jó hírnévhez, magánlakás és magántitok sértetlenségéhez és a személyes adatok védelméhez való joggal. A Kerekasztal által tárgyalt tervezetekben a szabály a 65. §-ként szerepelt, és az 56–64. §-okban felsorolt jogokra vonatkozott. Nem volt e jogok között a bírói úthoz való jog és a büntetőjogi garanciák, a választójog és a kisebbségi jogok sem.

<sup>111</sup> *A rendszerváltás VI.* 132., lásd még 43. j., továbbá KILÉNYI i. m. 130., 219. és a hozzátartozó szöveg. Csak a büntetőjogi korlát szerepelt eredetileg az egyesülési törvényben is; később a mások jogait a büntető tényállásokkal nem fedett jogsértések kivédésére mégis felvették a szövegbe. Lásd SÓLYOM (2004) i. m. 21. és köv., 86. és köv.

<sup>112</sup> Ez általánosan elfogadott volt a háború előtti magyar közjogban is; a Kerekasztalnál pedig a hivatkozási alap az Egyezségokmány volt.

<sup>113</sup> Az ellenzék érveit lásd *A rendszerváltás IV.* 303. és köv.

<sup>114</sup> Ezért revideálta a Kerekasztal I/4. munkacsoportja az anyagi és eljárási büntető jogszabályokat.

<sup>115</sup> *A rendszerváltás IV.* 303. és köv. A mások jogainak védelme, mint általános korlát, azért maradt mégis az Alkotmány tervezett szövegében, hogy az egyes jogokat konkrétan szabályozó alkotmányerejű törvények korlátozó szabályainak kifejezett jogalapot adjon.

<sup>116</sup> Először az 1989. szeptember 12–18. jelzéssel fennmaradt munkaanyagban. A szeptember 12-i tervezetben még nem szerepelt.

került ez a rendelkezés a 8. § (2) szövegjavaslatába. 1989. szeptember 11. után a Kerekasztal semmilyen szinten nem tért vissza az alapjog-korlátozásra. Az alkotmánymódosító törvényjavaslat minisztériumi indokolásai sem vesznek tudomást erről az alapvető újtonságról; a korábbi szövegeket ismétlik. Ugyanakkor a változást a Kerekasztal nyilvánvalóan tudomásul vette.<sup>117</sup> Az alapvető jogokra vonatkozó általános szabályok tehát ebben a kettős állapotban kerültek az Országgyűlés elé.

Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága a két szabály helyett egy általános rendelkezést javasolt az Országgyűlésnek. Elhagyta az alapjog lényeges tartalma korlátozhatatlanságát kimondó rendelkezést, és a szabadságjogokra vonatkozó korábbi szabályt tette általánossá, úgy hogy annak nemzetközi jogi mintáját követve, a mások jogai mellett további, közrendi korlátozó okokat nevesített.<sup>118</sup> Indoklásként a Bizottság azt hozta fel, hogy pontosabb garanciákat kell nyújtani.<sup>119</sup> Az ennek nyomán az Alkotmányba iktatott jogkorlátozási lehetőség az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcsvédelme érdekében azonban technikailag nem felelt meg a nemzetközi minták egyikének sem, mert semmilyen további megszorítást nem tartalmazott.<sup>120</sup>

Az MDF választási győzelmét követően az MDF és SZDSZ alapvető közjogi kérdésekben megállapodást kötött, amely többek között az Alkotmány módosítására vonatkozott. Ezen belül az emberi jogokat illetően az alkotmányerejű törvény kategóriájának megszüntetésében, és a minősített többséggel meghozandó törvények számának az Alkotmányban kifejezetten megjelölt tárgyakra való korlátozásában állapodtak meg. Alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat eszerint kizárólag (eltérő alkotmányi rendelkezés hiányában egyszerű többséggel hozott) törvény állapíthat meg. Az alapjogok korlátozása tekintetében pedig visszatértek a Kerekasztal megállapodásában szereplő megoldáshoz. A paktum szövegjavaslata nyoma-

<sup>117</sup> Sőt – miután az Országgyűlés a megállapodás szerinti szöveget megváltoztatta, a szabad választásokat követő alkotmánymódosítás, az MDF és az SZDSZ megállapodása alapján, azonnal visszaállította az eredeti szöveget, a Kerekasztal megállapodásától való eltérések orvoslása jegyében.

<sup>118</sup> Az Alkotmány 8. § 1989. október 23. és 1990. június 25. között hatályos szövege tehát a (2) és (3) bekezdésében különbözött az azóta hatályban lévőétől. Az eredeti szöveg szerint: (2) Alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg. (3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vetendő alá. Amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcsvédelme, vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.

<sup>119</sup> 282. szám, 8. és 9. pont. A korlátozó okok összhangjára a nemzetközi egyezményekkel nem a bizottsági jelentés, hanem az alkotmánymódosító törvény indoklása utal.

<sup>120</sup> Gyakori kritika, hogy a jogkorlátozásnak „egy demokratikus társadalomban szükséges voltát”, mint feltételt hiányolják a szövegből. Azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az Országgyűlés (és az Igazságügyi Minisztérium) számára nem az Emberi Jogok Európai Egyezménye volt a minta, hanem az ENSZ Emberi Jogok Általános Nyilatkozata és az Egyezségokmány. Az viszont igaz, hogy az ottani garanciák is hiányoznak.

tékosabb volt a végül hatályos szöveggé vált változatnál: „Az alapvető jogokat szabályozó törvény az alapjogok lényeges tartalmát semmiképpen nem korlátozhatja”.<sup>121</sup>

A megállapodás nyomán az Országgyűlés a 8. §-nak az alapvető jogok korlátozását lehetővé tévő okokat felsoroló (3) bekezdését hatályon kívül helyezte; a lényeges tartalom sérthetlenségét viszont a Kerekasztal által tárgyalt szövegnek megfelelően ismét a (2) bekezdésbe illesztette.<sup>122</sup> A (4) bekezdést nem számozta át; így maradt az „üres” (3) bekezdés a hatályos Alkotmányban.

---

<sup>121</sup> A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása, 1990. április 29. Az Alkotmány 8. § (2) javasolt szövegét az I. számú melléklet tartalmazta. *A rendszerváltás V.* 644., 646. – Az idézett szövegben a német minta átvételére enged következtetni: a Grundgesetz 19. szakasz (2) szerint „In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden”.

<sup>122</sup> Az eredeti szöveghez való visszatérés mellett olyan módosító indítvány is szerepelt az Országgyűlés napirendjén, amely a hatályos szöveget – most először az Egyezmény mintájára, vö. 120. j. – azzal egészítette volna ki, hogy az alapjogok a felsorolt okokból is csak egy demokratikus államban szükséges mértékben korlátozhatók. A lényeges tartalom kritériumával szemben ismét felmerült a fogalom határozatlansága. Végül a Kerekasztal megállapodásához való visszatérés szellemében ez utóbbit szavazták meg. Az Országgyűlés elutasította azt a szocialista indítványt is, amely szerint az alapjogokat az Országgyűlés kétharmados törvénnyel korlátozhatja. Ez tehát még azt a korábbi garanciától is visszalépett volna: az alkotmány a minősített többséggel szemben nem védte volna az alapjogokat. TORDAI CSABA: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. In *A rendszerváltás VII.* 499.

