



Tanulmányok 13.

ALKOTMÁNYOZÁS  
MAGYARORSZÁGON  
2010–2011

I. kötet

Szerkesztette:  
DRINÓCZI TÍMEA és JAKAB ANDRÁS

PÁZMÁNY PRESS

# Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011

I.

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 13.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

# ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON

2010–2011

I.

Szerkesztette:

DRINÓCZI TÍMEA ÉS JAKAB ANDRÁS



PÁZMÁNY PRESS

Budapest–Pécs

2013

Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011  
I.–II. kötet

© *Drinóczi Tímea és Jakab András (szerkesztők), 2013*

© *Ádám Antal, Antal Attila, Balogh Zsolt, Bertényi Iván, Chronowski Nóra, Csehi Zoltán, Csink Lóránt, Csuhány Péter, Fekete Balázs, Fodor László, Fröhlich Johanna, Hack Péter, Hajas Barnabás, Jobbágyi Gábor, Kapa Mátyás, Kecő Gábor, Kelemen Katalin, Kiss Mónika Dorota, Klicsu László, Komáromi László, Kovács György, Kovács Virág, Körtvélyesi Zsolt, Láncoș Petra Lea, Lévay Miklós, Molnár Tamás, Nacsá Beáta, Orbán Balázs András, Osztovičs András, Pap András László, Pomeisl András József, Schanda Balázs, Schweitzer Gábor, Seereiner Imre Alfonz, Simon István, Szabó István, Szentpéteri Nagy Richard, Szilágyi Péter, Szomora Zsolt, Téglási András, Térey Vilmos, Tóth J. Zoltán, Tóth Tihamér, Varga Zs. András, Zakariás Kinga, Zlinszky János (szerzők), 2013*

© PPKE JÁK, PTE ÁJK 2013

ISSN 1417-7285 (fősorozat)

ISSN 2061-7240 (alsorozat)

ISBN 978-963-308-065-8 Ö

I. kötet: ISBN 978-963-308-066-5

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

és

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
7622 Pécs, 48-as tér 1. • [www.law.pte.hu](http://www.law.pte.hu)

valamint a

Szent István Társulat, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kiadója  
10530 Budapest, Veres Pálné u. 24. • [www.stephanus.hu](http://www.stephanus.hu)

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán, Dr. Berke Gyula dékán  
és Dr. Rózsa Huba alenök

Felelős kiadóvezető: Farkas Olivér

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Vareg Hungary Kft.  
[www.vareg.hu](http://www.vareg.hu)

# TARTALOM

## I. KÖTET

Előszó	11
<b>ALKOTMÁNYOS ALAPÉRTÉKEK, SZIMBÓLUMOK ÉS ALAPELVEK</b>	
ANTAL Attila Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai	13
ÁDÁM Antal A posztmodernitás és a posztdemokrácia alkotmányosságáról	31
BERTÉNYI Iván Államcímernk pajzson kívüli alkotó elemei	47
CSINK Lóránt Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak?	61
FEKETE Balázs Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról másként	71
FODOR László A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban	89
KÖRTVÉLYESI Zsolt Nemzet, állampolgárság és a felelősségi klauzula	105
SCHANDA Balázs Világnézeti és erkölcsi kérdések az új alkotmányban	123

---

## ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK

BALOGH Zsolt Alapjogok korlátozása	133
CHRONOWSKI Nóra Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei	147
HAJAS Barnabás Mondhatta volna szebben is – megjegyzések a gyülekezési jog alaptörvényi szabályozásához	173
JOBBÁGYI GÁBOR A 2011. évi Alaptörvény, és a családok védelméről szóló törvény hatása a családi jogra	187
KLICSU László Közteherviselés az új alkotmányban	191
LÉVAY Miklós Büntetőhatalom és alkotmány, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre	201
NACSA Beáta A hatalom, az érdek és a jog egymásra hatásának egyes kérdéseiről a munkavállalói kollektív szabadságjogok alaptörvényi újraszabályozása okán	219
SCHWEITZER GÁBOR Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében	239
SZOMORA Zsolt Büntetőjogi garanciák az Alkotmányban és az Alaptörvényben	257
TÓTH J. Zoltán Az oszthatatlansági doktrína múltja a régi Alkotmány, és jövője az új Alaptörvény fényében	275

---

TÉGLÁSI András A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően	305
TÓTH Tihamér Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei	349
ZAKARIÁS Kinga Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánykoncepció tükrében	371

## VÁLASZTÁSOK ÉS NÉPSZAVAZÁS

KISS Mónika Dorota A helyi népszavazás az új alkotmányban és a sarkalatos törvényben	381
KOMÁROMI László Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései	395
PAP András László Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben	419

## II. KÖTET

### JOGFORRÁSTAN

CSUHÁNY Péter Az Alaptörvény európai integrációs klauzulája	11
FRÖHLICH Johanna Az örökökévalósági klauzulák dilemmája	31



KOVÁCS György Az európai integrációs klauzula értékelése	45
LÁNCOS Petra Lea Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitás-koncepciók és alkotmányjogi jelentőségük	53
MOLNÁR Tamás Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról	83
SZILÁGYI Péter Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai	93
VARGA Zs. András A mag-alkotmány védelmében	137

## ÁLLAMSZERVEZETI JOG

CSEHI Zoltán Az alkotmányjogi panasz új magyar szabályozása – magánjog és a német típusú alkotmányjogi panasz	157
HACK Péter Az ügyészség alkotmányos helyzete	181
KAPA Mátyás Bírói hatalom és igazságszolgáltatás az Alaptörvényben	205
KECSŐ Gábor A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – a javaslatok és az Alaptörvény összevetése	215
KELEMEN Katalin Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje	241
KOVÁCS Virág A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben	271

---

ORBÁN Balázs András A kormányformával összefüggő változások a készülő alkotmányban	289
OSZTOVITS András A bíróságok az új alkotmányban	309
POMEISL András József A közjó védelmének szervezeti biztosítékai a közhatalom gyakorlása során	319
SEEREINER Imre Alfonz Az új alkotmány és a közigazgatás	351
SIMON István A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet	361
SZENTPÉTERI NAGY Richard Az államfői megbízatás időtartama nálunk és másutt, egykor és most	419
SZABÓ István Az Országgyűlés feloszlata (feloszlása)	439
TÉREY Vilmos Parlamenti kormány kétséges parlamenti felelősséggel?	467
ZLINSZKY János A készülő alaptörvényhez	479



## ELŐSZÓ

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékei közös szervezésében 2011. február 4-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen egész napos országos alkotmányjogi konferenciát rendeztünk a 2010/2011-es alkotmányozásról. Célunk az volt, hogy a jogtudomány minden olyan képviselője szót kaphasson, aki úgy érezte, hogy mondanivalója van a kérdéstről. Az íráskor egy részének korai változatait a konferenciát követően közzétettük a *Pázmány Law Working Papers* internetes honlapján, de ezek túlnyomó többségét is átdolgozták a szerzők a jelen kötetbe, számos írás pedig most lát először napvilágot. A jogtudomány feladata addig terjed egy alkotmányozásban, hogy a szövegezés előtt egyrészt az alkotmányosság értékeire, másrészt pedig az alkotmányos rendszer belső technikai dilemmáira felhívja a közvéleményt, valamint a politikusok figyelmét (netán javaslatokat tegyen), majd pedig ezek fényében utólag kritikus szemmel elemezze a kodifikációs munka eredményét. A jelen kötet kombinálja mindezeket, hiszen részben a 2011-es Alaptörvény előtti írásokról (illetve azok aktualizált változatairól) van szó, részben azonban utólagos visszatekintésekről és értékelésekről. Azt reméljük, hogy ezzel a kombinációval nem csupán a jogtudományi diskurzust segítjük elő, hanem egyúttal az új Alaptörvény hibáinak jogértelmezés (esetleg a későbbiekben módosítás) útján való korrigálásához is hozzájárulhatunk.

Heidelberg – Pécs, 2012. május 21.

*A szerkesztők*



# ALKOTMÁNYOS ALAPÉRTÉKEK, SZIMBÓLUMOK ÉS ALAPELVEK

## AZ ALAPTÖRVÉNY KÖRNYEZETVÉDELMI FILOZÓFIÁJÁNAK VAKFOLTJAI

ANTAL ATTILA\*

Kettős fonalat veszek fel jelen tanulmányban. Egyrészt a 2011. február 4-én megtartott konferencián elhangzott előadásom („Az új Alkotmány környezetvédelmi filozófiája”) fő mondanivalóját, vagyis az új Alaptörvény környezetvédelmi habitusának elemzését – amelyet az Alaptörvény elfogadása előtt sejteni ugyan lehetett, de bizonyosak nem lehettünk semmiben. Másrészt a Közjogi Szemlében 2011 végén megjelent tanulmányom<sup>1</sup> gondolatait az immáron elfogadásra került és e sorok írásakor hatályba lépett Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájáról.

Utóbbi kapcsán a következő dilemmákat vettem fel, amelyek egyébként ott motoszkáltak már bennem a 2011 eleji konferenciára való készülés során is: „[...] az Alaptörvény több lábon álló környezetvédelmi filozófiával rendelkezik, amelynek középpontjában a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek érdekei és a környezeti értékek állnak, s ehhez jön hozzá a mindenkit terhelő környezetvédelmi kötelezettség. [...] Két dolgot azonban nem szabad elfelejteni, amelyek alapjaiban meghatározzák, hogy ez a környezetvédelmi filozófia a környezeti demokrácia építőköve lesz-e. Egyrészt [...] az alkotmányozó igen kevésbé vette figyelembe az Alkotmánybíróság környezetvédelmi dogmatikáját (többek között kimaradt az Alaptörvényből a védelmi szinttől való visszalépés tilalma) és az Alkotmány környezeti vívmányai is nehezen kerültek átmentésre az Alaptörvénybe. Másrészt a jövőt illetően látni kell, hogy az Alaptörvény elfogadása nem valaminek a vége volt, hanem sokkal inkább a kezdete. [...] A sarkalatos és egyéb törvényhozási munkálatok azt a célt szolgálják, hogy az új Alaptörvénybe foglalt normatartalom konkretizálására kerüljön. [...] A munka tehát csak most kezdődik. A kilátások azonban nem annyira biztatóak, mint

\* Tanársegéd (ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet), jogász (ENERGIACLUB Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ).

<sup>1</sup> ANTAL Attila: „Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája” *Közjogi Szemle* 2011/4. 43–51.

*amire az Alaptörvény első ránézésre feljogosít. A jövő nemzedékek biztosának az alapvető jogok biztosa helyettesévé való »lefokozása«, az alkotmánybíróági vívmányok rendre kétségbe vonása [...], továbbá a folyamatos félelem a »lát-hatatlan Alkotmánytól« azt eredményezheti, hogy az alaposan kidolgozott környezetvédelmi filozófia csupán írott malaszt marad értelmező és továbbgondoló »filozófusok« nélkül. Az Alaptörvény egyik legnagyobb kihívása (megjegyzem nem csak a környezetvédelem területén) az lehet, hogy kiépül-e, kiépülhet-e köré egy olyan jelentős hagyományréteg, mint amelyet az Alkotmánybíróság létrehozott az 1989-es Alkotmány talaján.»*

Az említett tanulmányban részletesen elemeztem az új Alaptörvény környezetvédelmi tárgyú rendelkezéseit. Ezúttal pedig arra keresem a választ, hogy az Alaptörvény és az annak nyomán elfogadott sarkalatos és egyéb törvények egyes rendelkezései hogyan mennek szembe nem pusztán a környezeti demokrácia (kifinomult) követelményivel, hanem paradox módon éppen magával az Alaptörvény filozófiájával. Előrebocsáthatjuk, az új Alaptörvény környezetvédelmi ethoszára komoly veszélyek leselkednek. Mindezt négy példán keresztül mutatom be: egyrészt a jogalkotásban való társadalmi részvétel hiányosságain, másrészt a közvetlen demokrácia eszköztárának csorbításán, harmadszor az ombudsmani rendszer átalakításán, végül pedig az Alkotmánybíróság „értelmezési röghöz kötésén” keresztül.

## I. Alapállásom: a környezeti demokrácia<sup>2</sup>

Ahhoz, hogy érzékeltetni tudjam az említett veszélyeket, röviden be kell mutatnom elemzési és tudományos alapállásomat, mely a környezeti demokrácia vagy a környezetvédelemre berendezkedett demokrácia formulájában összegezhető. Ez a koncepció elhelyezhető mind a (köz)jogi, mind pedig a demokráciaelméleti paradigmák között.

A környezeti demokrácia kérdéskörét hagyományosan négy területen értelmezhetjük:<sup>3</sup> hozzáférés a környezeti információkhoz; ennek alapján részvétel közösségi döntéshozatalban (mind politikai, mind jogalkotási szinten); állami garanciaként az utóbbiak peremfeltételeinek megteremtése (azaz a részvételre

<sup>2</sup> A környezeti demokráciaelmélet kifejtése során a következő tanulmányaimra támaszkodtam: „A környezeti demokrácia elmélete” *Politikatudományi Szemle* 2009/4. 82–101.; „Környezeti demokrácia: alkotmányos alapok” *Közjogi Szemle* 2010/3. 46–51. A témakörre vonatkozóan lásd <http://kornyezetidemokracia.blogspot.com/>.

<sup>3</sup> Elsősorban a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (amely a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre hazánkban, a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) alapján határozhatjuk meg a környezeti demokrácia (jogi) részterületeit.

képesítés); ezekhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása. A környezeti demokrácia általam leírt és vallott elképzelése azonban sokkal több mindent foglal magába, mint a fent jelzett – döntően részvételi és a döntésben való részvétel biztosítását szolgáló (az alkotmánytan nyelvén: rész-jogosítványok) – jogkörök. A környezeti demokrácia a XXI. század jogrendszereiben egy „környezetvédelemre hangolt” struktúrát jelent, amelyben mind a közjog (és közpolitika), mind pedig a magánjog integrálja magába a környezetvédelmi megfontolásokat (a „környezetvédelemre rendezkedik be”). Ebben a „zöld jogrendszerben” kitüntetett helye lesz az alkotmányok környezetjogi rendelkezésinek, s azok összetett – alkotmánybírószági – értelmezésének.

A XXI. századra több jelentős fordulat is bekövetkezett a demokráciáról való gondolkodás történetében. Ha úgy tetszik két fő paradigma – a képviseleti és a közvetlen – folytat küzdelmet egymással. Mára világossá vált, hogy a modern hatalmi rendszerek csupán a képviseleti intézmények gerincén képesek működni, ugyanakkor az is, hogy az állampolgároktól elidegenedett, bürokratikus gépezet nem nélkülözheti a közvetlen hatalomgyakorlás (legalább) minimális szintjét. Napjainkra alapvetően négy fő demokráciaelméletről beszélhetünk: képviseleti, részvételi, közvetlen, deliberatív elméletek. Ezeket nevezhetjük a demokrácia „hagyományos” elméleteinek, amelyek két csoportra (paradigmára) oszthatók aszerint, hogy a szuverén nép hogyan (milyen eljárás keretében) gyakorolja a hatalmat. Értelemszerűen tehát, a képviseleti demokrácia teoretikusai szerint a nép által delegált hatalomgyakorlásnak kell primátust adni (*képviseleti paradigma*), míg a közvetlen, a részvételi és a deliberatív demokrácia hívei többre értékelik a közvetlenül érvényesülő *vox populi*-t (nevezzük ezt most egyszerűen *direkt paradigmának*). A két irányadó paradigma mentén kibontakozó négy elmélet tulajdonképpen *elsősorban cselekvéselmélet*. Valamilyen módon mind a négy elmélet középpontjában a demokratikus cselekvés egy-egy sajátos aspektusa (legjobb út-legjobb döntés, egyenlő befolyás, intézményes cselekvés, konszenzusos-közösségi döntés) áll. A hagyományos demokráciaelméletek középpontjában eljárási, elosztási, tervezési kérdéseket találunk, s az egyes elméletek aszerint különböztethetőek meg, hogy az adott kontextus milyen választ ad ezen utóbbi kérdésekre. Az egyes elméletek fő szervező eleme a processzusok alanya: maga az ember. Így e teóriák szükségképpen *antropomorf* személetet tükröznek.

A természetet, a fenntartható fejlődést fontosnak tartó elméletek, a zöld perspektívák viszonylag új keletűek. A „politikai ökológia” kialakulása két időszakhoz köthető: vannak, akik a XIX. század végétől és a XX. század elejétől datálják a zöld elméleteket, mások pedig a múlt század 70-es éveivel kötik azokat. Az első megközelítés filozófiai alapok után kutat, a második (számunkra gyümölcsözőbb) a politikai-ideológiai aspektust emeli ki: ugyanis az 1970-es évektől már kialakult az a réteg (zöld mozgalmak és az első zöld pártok), akik fogékonyak voltak a környezetvédelmi, posztmaterialis értékek iránt. Az ökopolitika felfutása tehát



innen ered, ehhez kapcsolódik a zöld szemlélet intézményesülése, amely nagyban kötődik a környezetpolitika előretöréséhez, a civil szervezetek és egyéb részvételi tendenciák megerősödéséhez. Az ökológiai alapokon álló demokráciaelmélet(ek) a hagyományos elméletekhez képest más alapállást képvisel(nek). Az ilyen elméletek paradigmája az *öko-paradigma*, amely nem az embert állítja a vizsgálódás középpontjába, hanem a természetet és az embert, illetve a kettő komplex kapcsolatrendszerét. A zöld paradigmák közül eddig a *környezeti demokrácia elmélete* ért el olyan fejlődési fokot, amely alkalmassá teheti arra, hogy a szembe állítsuk a hagyományos teóriákkal. Ez a paradigma tehát a posztmaterialis értékek előtérbe kerülésével alakult ki, így a környezeti demokrácia elmélete *elsősorban értékelmélet*: a környezeti értékek, s ez által természetesen az emberi értékek megóvását helyezi a középpontjába. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ennek az elméletnek ne lenne cselekvéseméleti irányultsága: éppen azért teheti meg, hogy értékelméleti alapokra helyezkedjen, mert a hagyományos (cselekvésközpontú) demokráciaelméletek már kidolgozták azokat a legfontosabb (főként deliberatív eljárásokat), amelyekre a környezeti demokrácia szervesen támaszkodhat. Utóbbi szempont miatt a környezeti demokrácia elmélete nem csupán értékelmélet, hanem egyben egy *reflexív elmélet* is: épít, reflektál a korábbi paradigmákra.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a környezeti demokrácia élő kapcsolatban áll a hagyományos demokráciaelméletekkel – ugyanakkor meg is haladja azokat. A környezeti demokrácia *a demokrácia evolúciójának új átlomása*. A „zöld demokrata” a szó valódi értelmében demokrata marad: hiszen „[m]ég ha valaki ki is tudná mutatni, hogy egy bizonyos szituációban a demokrácia és a részvétel kedvezőtlen környezeti végeredményhez vezetne, a legtöbb zöld hite akkor sem rendülne meg ezekben az értékekben. A zöldek többsége ugyanis meg van győződve arról, hogy ha az embereknek helyes értékrendszere lenne, és az intézményi háttér is megfelelő volna, akkor a demokrácia működne, és megfelelő (környezetérzékeny) döntések születnének.”<sup>4</sup> Mindezt a jog is leképezi, még hozzá úgy, hogy teljes eszköztárával megpróbálja elősegíteni a környezet védelmét – többek között éppen a környezetvédelem alkotmányos szintjének megerősítésével.

## II. Az új Alaptörvény környezetvédelmi karaktere<sup>5</sup>

Az elfogadott Alaptörvény rendelkezik egy markáns környezetvédelmi filozófiával, amely alapvetően két rétegből tevődik össze: egyrészt benne van az

<sup>4</sup> James MEADOWCROFT: „Zöld politikai perspektívák a huszonegyedik század hajnalán” in SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény* (Budapest: L'Harmattan 2009) 331–352.

<sup>5</sup> Lásd erre részletesen ANTAL (1. lj.)

1989-es Alkotmány környezetvédelmi alap gondolata (a környezethez való jog, illetve a környezetvédelem hozzákapcsolása a testi és lelki egészséghez), másrészt pedig hatott rá az alkotmányozók és szakmai közösség hozzáadott értéke. Így az Alaptörvény 9 jól lokalizálható témakör mentén érinti a környezeti kérdéseket, melyek három gyújtópont köré összpontosulnak: a természetes és épített környezet értékei; a fenntarthatóság differenciált megközelítése; a jövő generációk érdekei. Ugyanakkor nagyrészt az Alaptörvényen „kívülre rekedt” az Alkotmánybíróság által kidolgozott környezetvédelmi dogmatika.

Környezetpolitikailag releváns témakör		Hol található az Alaptörvényben?	Rendelkezés
<b>I. A természetes és épített környezet értékei, védelme</b>		Nemzeti hitvallás	„Vállaljuk, hogy örökségünket [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk.”
		Alapvetés	<b>P) cikk</b> „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik [...]”
		A közpénzek	<b>38. cikk</b> „(1) A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja [...] a természeti erőforrások megóvása [...]”
<b>II. Fenntarthatóság</b>	<b>1. Gazdasági, fiskális fenntarthatóság</b>	Alapvetés	<b>N) cikk</b> „(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”
		Szabadság és felelősség	<b>XVII. cikk</b> „(1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.”
		A közpénzek	<b>36. cikk, 37. cikk</b> <b>38. cikk</b> „(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”
	<b>2. Környezeti fenntarthatóság (benne: jövő nemzedékek és környezetvédelmi kötelezettség)</b>	Alapvetés	<b>P) cikk</b> „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
<b>3. Fenntartható fejlődés</b>	Alapvetés	<b>Q) cikk</b> „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”	

<b>III. Jövő generációk</b>	Nemzeti hitvallás	„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”
	Alapvetés	<b>P. cikk</b> (lásd a Környezeti fenntarthatóság témakörét)
	A közpénzek	<b>38. cikk</b> (lásd A nemzeti vagyon és kezelése témakör) „(1) A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja [...] a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”
<b>IV. Környezethez való jog</b>	Szabadság és felelősség	<b>XXI. cikk</b> „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
<b>V. Környezetvédelem és egészség (benn: GMO-tiltalom, egészséges élelmiszer és ivóvíz)</b>	Szabadság és felelősség	<b>XX. cikk</b> „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”
<b>VI. A szennyező fizet elve</b>	Szabadság és felelősség	<b>XXI. cikk</b> „(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”
<b>VII. A szennyező hulladék behozatalának tilalma</b>	Szabadság és felelősség	<b>XXI. cikk</b> „(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”
<b>VIII. Az alapvető jogok biztosának helyettese</b>	Az alapvető jogok biztosa	<b>30. cikk</b> „(3) A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.”
<b>IX. Környezetvédelmi kötelezettség</b>	Alapvetés	<b>P) cikk</b> „A természeti erőforrások [...] védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

1. táblázat Az Alaptörvény környezetvédelmi tárgyú rendelkezései

### III. Az új Alaptörvény és a sarkalatos törvények fonákja

Az új Alaptörvénynek ugyan terjedelmesen foglalkozik a környezetvédelemmel és a hozzá kapcsolódó részkérdésekkel, e filozófia érvénysülését / érvényesítését azonban meglehetősen leronthatják az új Alaptörvény egyéb rendelkezései és a kapcsolódó sarkalatos és egyéb törvények. A következőkben e potenciális veszélyforrásokat mutatom be témakörök szerint: fő dilemmám – ahogy korábban megfogalmaztam – az, hogy hogyan működhet az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája „filozófusok” nélkül? Elemzési szempontom kettős: egyrészt azt vizsgálom meg, hogy az Alaptörvény, illetve egyéb törvények milyen módon mennek szembe a környezeti demokrácia már jelzett elveivel, másrészt pedig – mivel pontosan tisztában vagyok azzal, hogy a környezeti demokrácia szigorúbb elvárásokat támasztó paradigmája nem kérhető (egyelőre) számon mindenestől sem az alkotmányozón, sem a jogalkotón – azt is vizsgálom

lom, hogy az egyes rendelkezések hogyan kerülnek ellentmondásba magával az Alaptörvénnyel.

Gyenge pontok, hiányosságok	Forrás	Veszély a környezeti demokráciára, az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájára
<i>A társadalmi részvétel megkerülése</i>	A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény	A deklarált széleskörű társadalmi részvétel helyett a kormányzat által kiválasztott „véleményvezérek” dominálhatják a jogalkotás folyamatát.
<i>A közvetlen demokrácia intézményeinek csorbítása</i>	Alaptörvény T/3479 sz. törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről	Nehezebb lesz érvényes népszavazást tartani, mivel az Alaptörvény szerint az országos népszavazás csak akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott; kikerült továbbá a jogrendből a népi kezdeményezés.
<i>Az ombudsmani rendszer átalakítása</i>	Alaptörvény Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény	A környezeti demokrácia és a hozzá kapcsolódó részjogosítványok érvényesítésének egyik legfontosabb szereplője, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának önálló pozíciója megszűnt és az alapjogi biztos egyfajta „kezdeményező” helyettese lett. Mindez ellentétes a védelmi szinttől való visszalépés elvével.
<i>Az alkotmánybírói jogértelmezés röghöz kötése</i>	Alaptörvény Az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény	Az Alkotmánybírósg elvesztette alkotmányértelmezési autonómiáját és jogkörei is csorbultak.

2. táblázat Az Alaptörvény, a sarkalatos és egyéb törvények gyenge pontjai

### 1. A társadalmi részvétel megkerülése

Amint láthattuk, a környezeti demokrácia egyik alapvető értéke a nyilvánosság, az közadatokhoz való hozzáférés és az ezek alapján meghozott döntés. A jogalkotásban való társadalmi részvétel a környezeti demokrácia egy olyan elemi érvényesülési terepe, amelynek garantálása nélkülözhetetlen. Sőt, az Alaptörvényben megfogalmazott egészséges környezethez való jog teljesebb érvényesülése többek között e jogosítványcsokor (információhoz való hozzáférés, részvétel) meglétét feltételezi.<sup>6</sup> A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Társadalmi részvételi törvény) éppen e követelményeknek nem tesz eleget. Pedig a törvény preambuluma igen ambiciózus: „*Annak előmozdítása érdekében, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a jó állam elengedhetetlen feltételei, a jogalkotásról szóló törvénnyel összhangban az Országgyűlés a következő törvényt alkotja*”. Ezen „sikeres indulás” után a bökkenőt a törvényja-

<sup>6</sup> Álláspontom szerint az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának egyik kardinális hiányossága éppen a környezeti demokrácia konkrét részjogosítványainak deklaratívitása.

vaslat hatálya kapcsán találjuk: „*E törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki.*” Vagyis csak a miniszterek által előkészítendő (törvények, rendeletek) tartoznak a véleményezendő körbe a többi jogszabály nem. Ez különösen fontos lehet akkor, amikor azt látjuk, hogy a mindenkori kormány előszeretettel számít a parlamenti képviselőkre a jogszabályok benyújtása során.<sup>7</sup> A javaslat bevezet a jogrendszerünkben korábban sem ismeretlen társadalmi egyeztetés fogalmát. Ennek két formája lehet:

- a jogalkotással kapcsolatos honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (*általános egyeztetés*);
- a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő véleményezés (*közvetlen egyeztetés*).

Az általános egyeztetés célja a laikus elem bekapcsolása a jogalkotásba. A közvetlen egyeztetés – mely az illetékes miniszter és az adott szervezett közötti stratégiai partnerségi megállapodás alapján folyik le – célja a civil és egyéb szakértelem bevonása. A legfontosabb probléma az, hogy a Társadalmi részvételi törvény ugyan körülírja a stratégiai partnerségi megállapodás minimális tartalmi követelményeit, de a miniszter által történő kiválasztásról nem rendelkezik, vagyis teljesen a miniszter diszkrecionális jogköre a partner kiválasztása, s erre elvileg semmilyen rálátása sincs a közvéleménynek. A törvény ugyan ad némi támpontot arról, hogy milyen típusú szervezeteket vonhat be a miniszter (az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek), de ez egyrészt igen tág, másrészt pedig semmilyen kötelező szempontot nem tartalmaz. Ez azt vonhatja maga után, hogy a miniszter meglehetősen széles keretek között tulajdonképpen kiválaszthatja az általa favorizált alakulatokat, amelyek a minisztériumi jogalkotás meghosszabbított karjaként funkcionálnak. Mindez ahhoz vezethet, hogy az adott területen működő civil szervezeteket diszkrimináció éri, s adott esetben pusztán azért kötnek valakivel stratégiai megállapodás, hogy az előterjesztő szempontjai igazolást nyerjenek.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ez nyilván nem azt jelenti, hogy a társadalmi egyeztetés mechanizmusát parttalanul ki kellene terjeszteni az egyéni képviselői indítványokra, hiszen ez nem kivitelezhető. Azt viszont jelenti, hogy az egyéni képviselői indítványokat rendeltetésszerűen kell alkalmazni, s a nagy jelentőségű (értsd: a széles közvélemény szempontjából megvitatandó) törvények ne „magánkezdeményezések” legyenek, illetve a képviselők egyszerűbb, könnyen kezelhető ügyekben kezdeményezzenek törvényt.

<sup>8</sup> E stratégiai megállapodás léte egyébként más területeken is kulcsfontosságú. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény értelmében a civil szféra állami finanszírozását lebonyolító Nemzeti Együttműködési Alap kilenc tagja közül hármat a Társadalmi részvételi törvény ren-

Ezeket a problémákat egyébként az sem oldja meg, hogy a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a stratégiai partnereken kívül mást is bevonjon az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosítson meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre. Ez ugyancsak ahhoz vezethet, hogy akivel nem kötött a miniszter ilyen megállapodást (holott adott esetben a törvényi kritériumok fennálltak) egyfajta pótlólagos megoldással részese lehet ugyan az eljárásnak, de ez diszkriminatív a „pótlékot kapó” érintettekre nézve, akik messze nem részesülnek a stratégiai megállapodás adta előnyökből.

Azáltal tehát, hogy nincsenek pontosan tisztázva a stratégiai megállapodás megkötésének kritériumai, fennáll a veszély, hogy az adott szakterület civiljei között egyfajta mesterséges (adott esetben pusztán személyes kapcsolatokon alapuló) hierarchia alakul ki. Mindez súlyosan veszélyezteti a jogalkotásban való társadalmi részvétel intézményrendszerét, s ahhoz vezethet, hogy a kiváltáságos szervezetek nem a valódi közvéleményt jelenítik meg, hanem sokkal inkább a miniszter jogalkotási érdekeire rezonálnak. A helyzet abszurditására jól rávilágít, hogy a törvény előírja, hogy a stratégiai partnernek kötelessége a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményének megjelenítése. Ez elvi deklarációként van szabályozva, s teljesen betarthatatlanná teszi a törvényt, hiszen ki és hogyan fogja számon kérni, hogy az érdekképviselet megvalósult-e (a miniszter nyilván nem, mert ha azt szeretné, hogy a másik civil szervezet is bevonódjon az eljárásba, akkor vagy stratégiai megállapodást kötne vele is, ha a törvényi kritériumok fennállnak, vagy pedig egyedileg egyeztetne vele).

Mindezek alapján láthatjuk, hogy a szabályozás mostani formája meglehetősen szabad kezdet ad a miniszternek. Ez az állapot egyrészt szembemegy a környezeti demokrácia alapvető elveivel, sőt – álláspontom szerint – nem felel meg az Aarhusi Egyezmény 8. cikkének<sup>9</sup> sem, amely a nyilvánosság hatékony részvétele elősegítésének az alapelvét fogalmazza meg. Másrészt pedig az Alaptörvényben megfogalmazott egészséges környezethez való jog is sérülhet a részvételi jogosítványok politikailag motivált befolyásolásával.

---

delkezései szerint civil szervezetekkel megkötött stratégiai partnerségi megállapodás alapján, a szervezetek személyi javaslatára a miniszter saját hatáskörében kér fel. Továbbá az Alap keretében működő kollégiumok tagkiválasztásában is hasonló szabály érvényesül: a kollégium tagjai közül hármat a Társadalmi részvételi törvény rendelkezései szerint, a minisztériumával stratégiai partnerségi megállapodást kötött civil szervezetekkel történt egyeztetést követően saját hatáskörében jelöl ki a miniszter.

<sup>9</sup> 8. cikk Valamennyi Fél törekszik a hatóságok által kiadott, a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése során a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak.

## 2. A közvetlen demokrácia intézményeinek csorbitása

A környezeti demokrácia – amint láthattuk – egyfajta leszármazási viszonyban van a hagyományos demokráciaelméletekkel, különösen a közvetlen, a részvételi és a deliberatív demokrácia-modellekkel. Épp ezért meghatározó e paradigma számára a közvetlen demokrácia intézményrendszere, amelyet súlyosan meggyengített az Alaptörvény. A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány szerint az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ez azt jelentette, hogy a választópolgárok egynegyedének azonos irányú döntésével már működtetni lehetett a népszavazás intézményét. Ehhez képest az Alaptörvény szerint az országos népszavazás akkor lesz érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és akkor lesz eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Vagyis akkor hozható döntés népszavazás által, ha a választópolgárok több mint fele mozgósítható. Ilyen paraméterekkel egyébként az 1989 óta tartott 6 népszavazás közül csupán az 1989-es („négyigenes”) és a 2008-as („szociális”) népszavazás lett volna érvényes (előbbi 58,03%-os, utóbbi 50,51%-os részvétellel). Alaposan beszűkül tehát a közvetlen demokrácia egyik legfontosabb intézményének alkalmazási lehetősége, amely meglehetősen hátrányos a környezeti demokrácia szempontjából, hiszen folyamatosan előállhatnak olyan közösségi választási helyzetek, amelyek környezeti hatásai miatt a lehető legszélesebb körű vitát és döntést igényelnének (pl. a Paksi Atomerőmű bővítésének a kérdése).<sup>10</sup>

A különösen is fájó pont, hogy az új Alaptörvény teljesen ignorálja a népi kezdeményezés<sup>11</sup> intézményét, csak úgy mint a T/3479 sz. törvényjavaslat<sup>12</sup> a népszavazás kezdeményezéséről, sőt utóbbi egyenesen a népi kezdeményezés megszüntetéséről beszél. Úgy tűnik, hogy a jogalkotó az európai polgári kezdeményezést<sup>13</sup> tekinti olyan „pótléknak”, amely a népi kezdeményezés helyét

<sup>10</sup> Ehelyütt csak utalnék arra, hogy nem csupán elnehezül a közvetlen demokrácia eszköztára, hanem új elemekkel sem bővül. Számos közvetlen döntéshozási módszer (pl. részvételi költségvetés, várostanács) kezd meghonosodni szerte a világban, amelyre a magyar központi döntéshozók mindezidáig érzéketlenek voltak. Lásd részletesebben: PATAKI György: „Bölcs „laikusok”: Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában” *Civil Szemle* 2007/3–4.

<sup>11</sup> Az Alkotmány szerint: 28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.

<sup>12</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf>.

<sup>13</sup> Az intézményre lásd részletesebben: ANTAL Attila: „Az európai közvetlen demokrácia felé – Javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez” *Civil Szemle* 2010/1. 35–56.

ivatott betölteni.<sup>14</sup> A helyzet – véleményem szerint – azonban éppen ellenkező: az uniós szintű polgári kezdeményezés bevezetésekor különösen is rossz előjel a hasonló célt szolgáló nemzeti intézmény kivezetése. Mindez különösen gyengíti a társadalmi részvétel elvét és lehetőségeit.

### 3. Az ombudsmani rendszer átalakítása

A környezeti demokrácia és az egészséges környezethez való jog a legnagyobb veszteséget a jövő nemzedékek biztosának az alapvető jogok biztosá helyettesének való lefokozásával szenvedte el. Az alkotmányozási folyamat az ombudsmani intézmény kálváriáját hozta el: az alkotmányozás számos vargabetűvel folyt és az ombudsmani intézményrendszer átalakítása azon területek közé tarozott, ahol nem sikerült teljesen korrigálni az alkotmányozó célkitűzéseit. Az Alaptörvény előkészítői kezdettől fogva az egybiztosi modellben<sup>15</sup> gondolkodtak, s ennek csak a korrekciójára nyílt mód az alkotmányozás során. Az eredeti elképzeléseket, melyek szerint az alapvető jogok biztosá különös figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére, addig sikerült finomítani, hogy az alkotmányozók elfogadták azt, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletéről az alapvető jogok biztosának egyik helyettese gondoskadjon. Az alkotmányozás stációi során a jövő nemzedékek biztosi posztját betöltő Fülöp Sándor rendre kifejezte álláspontját a készülő változásokkal kapcsolatban. Az Alaptörvény koncepciójának kidolgozáshoz küldött véleményében a következőket szögezte le. „*A hatályos Alkotmány megfelelő módon biztosítja az egyes ombudsmanok szervezeti függetlenségét elsődlegesen a jelölési, választási, felelősségi, beszámolási szabályokon keresztül. Kiemelten hangsúlyozandó, hogy az egyes külön országgyűlési biztosi hivatalok felállítását az egyes érintett alapjogok fokozott, különös védelmének szükségessége indokolja. A kiemelt védelmet tehát mindig társadalmi szükségszerűség, egyes különös védelemre szoruló értékek vagy érdekek teszik indokolttá. Ez az egyediség természetesen feltételezi és nélkülözhetetlenné teszi a megfelelő szakmai felkészültséget és speciális hatáskört is. Minderre tekintettel az országgyűlési biztosok intézményének Alkotmányban megfogalmazódó koncepciójának megőrzését, illetve azon túl az egyes rendelkezések pontosítását, kiegészítését tartjuk indokoltnak.*”<sup>16</sup> Amikor az Alaptörvényre vonatkozó törvényjavaslat<sup>17</sup> már a parlament előtt

<sup>14</sup> A szóban forgó törvényjavaslat többek között éppen az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU a polgári kezdeményezésről szóló rendeletének (2011. február 16.) a végrehajtására szolgál.

<sup>15</sup> ANTAL Attila: „Egy a biztos?” *Jogi Fórum* 2011. március 19.

<sup>16</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához (2010). [http://jno.hu/hu/pdf/jnob\\_alkotmany\\_javaslatok.pdf](http://jno.hu/hu/pdf/jnob_alkotmany_javaslatok.pdf) 12.

<sup>17</sup> T/2627 számú törvényjavaslat.



volt a biztos elvi élel tapintott rá az Alaptörvény környezetvédelmi attitűdje és a szakombudsmani rendszer felszámolása közötti ellentmondásra: „A törvényjavaslat előterjesztői a készülő Alaptörvény egyik legnagyobb érdemének tekintik a jövő nemzedékekért vállalt felelősség megfogalmazását, az Alaptörvény környezetvédelmi tartalmát. Ezzel a vitathatatlan törekvéssel nem áll összhangban az ombudsmani rendszer tervezett átalakítása, sőt éppen ellentétes azzal [...]. A jövő nemzedékek érdekei gyakran konfliktusba kerülnek a gazdasági és egyéb érdekekkel, így a helyettes által képviselt egészséges környezethez való alapjog alacsonyabb szinten lenne védett még akkor is, ha lesz ilyen alapjog.”<sup>18</sup> Végül az Alaptörvény elfogadása után, amikor az alapvető jogok biztosáról szóló törvényjavaslat (s benne az immáron helyettes jövő nemzedékek biztosának jogkörei) került előkészítésre, Fülöp Sándor közzétette az addigi legmarkánsabb álláspontját. A biztos szerint a törvénytervezet megalapozatlan előterjesztés alapján, több tekintetben az Alaptörvénybe ütköző módon, más vonatkozásokban az Alaptörvényben foglaltakat súlyosan mellőzve kívánta szabályozni az ombudsmani intézményt. A biztosi hatáskör és intézkedési kör szűkítésével, a jövő nemzedékek érdekeinek háttérbe szorításával teljes mértékben súlytalan helyettesi intézményt kívánt megteremteni. Az ombudsman szerint a tervezet súlyosan sértette az Alaptörvényt, alkotmányosan elfogadhatatlan visszalépést valósított meg, ezért visszavonását és átdolgozását javasolta.<sup>19</sup>

Végül is elfogadásra került az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, amely valóban meglehetősen puha jogosítványokkal ruházta fel az alapvető jogok biztosának helyetteseit. Így az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését. E feladatkörében a következő jogosítványokkal rendelkezik:

- rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,
- az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,

<sup>18</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának módosító javaslatai a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslathoz (2011). [http://jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO\\_Modositasi\\_Javaslatok\\_Alaptorvenyhez.pdf](http://jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO_Modositasi_Javaslatok_Alaptorvenyhez.pdf).

<sup>19</sup> „A Tervezetet áttekintve megállapítható, hogy az ellentétes az Alaptörvény Hitvallásával és egyes tételes rendelkezéseivel; felszámolja a jövő nemzedékek érdekeinek intézményes képviselését, és jelentősen gyengíti az egészséges környezethez való jog védelmét; ezáltal kiüresíti az Alaptörvény előremutató vívmányait, továbbá súlyos visszalépést jelent a környezet védelmének ma hatályos jogszabályokkal biztosított szintjétől.” A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának véleménye az alapvető jogok biztosáról szóló törvény tervezetéről (2011). [http://jno.hu/hu/pdf/jno\\_obtv\\_velemenypdf](http://jno.hu/hu/pdf/jno_obtv_velemenypdf).

- közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Álláspontom szerint a jövő nemzedékek biztosának megszüntetése, ennek ténye és az eljárás mikéntje nem csupán a környezeti demokrácia elveibe ütközik, és az egészséges környezethez való jog érvényesítését jelentősen megnehezíti, hanem egyenesen ellentétes az Alkotmánybíróság által kidolgozott védelmi szinttől való visszalépés elvével,<sup>20</sup> amely szerint az intézményrendszer változása nem vetheti vissza a már elért alapjogvédelmi szintet. Az AB a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában a következőképp fogalmazta meg a védelmi szinttől való visszalépés elvét. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Vagyis az egybiztosi rendszer magában rejtheti azt a kockázatot, hogy az alkotmányozó megszegi a védelmi szinttől való visszalépés tilalmát a jövő nemzedékek biztosá intézménynek megszüntetésével, amely nemzetközi szinten is elismert intézménnyé nőtte ki magát (csakúgy, mint a többi biztos). Mindez felveti továbbá azt is, hogy az alapvető biztos – még ha kiterjedt apparátussal rendelkezik is – képes-e folytatni a több éve bejáratott alapjogvédő gyakorlatot a korábbi (védelmi szinttől való visszalépés nélkül).

#### *4. Az alkotmánybírósági értelmezés röghöz kötése*

Az Alaptörvény korlátok közé szorítja az Alkotmánybíróság aktivizmusát, s megteremti az értelmezési „röghöz kötés” alapvető alkotmányos szabályait és elveit. Mindez négy alapvető szempontban érthető tetten: az Alaptörvény meghatározza az alkotmányértelmezés főszabályát; ehhez egy kiegészítő alapelvet is kínál; sőt az Alkotmánybíróság általános működési elvére (így többek között feltehetőleg magára is alkotmányértelmezésre) is szabályt alkot; végül ezt egészíti az egyik legfontosabb faktor, az alkotmánybírói szerepfelfogás, az alkotmányőri habitus, vagyis az, hogy a mindenkorai alkotmánybírák mit kezdenek a kialakult helyzettel. Ez az értelmezési „röghöz kötés” igen jelentős hatással lehet mind a környezeti demokráciára, mind a környezetjogi dogmatikára, ugyanis az alkotmánybírósági határozatok jogfejlesztő értelmezései jelentősen

<sup>20</sup> A védelmi szinttől való visszalépés elvének alkotmányba foglalására irányuló javaslataimat lásd ANTAL (1. lj.).

hozzájárultak a környezetvédelmi apparátus fejlesztéséhez (többek között a már említett védelmi szinttől való visszalépés kidolgozásával).<sup>21</sup>

#### 4.1. *Értelmezési főszabály*

Alaptörvényünk pontosan kijelöli, hogy a törvényszöveg értelmezése során milyen főszabályt kell követni: „*R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.*” Vagyis az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény legfőbb értelmezője három jól meghatározható értelmezési korláttal találja magát szemben. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja (teleologikus értelmezés), mint követendő értelmezési irány igen élesen veti fel azt, hogy az alkotmánybírák nem járhatnak külön utakon, kötelesek követni az Alaptörvény rendelkezései mögött meghúzódó alkotmányozói célokat. Ez utóbbit önmagában is nehéz meghatározni, de az alkotmánybíráknak (szintén egy értelmezési eljárás lefolytatása után) lehet valami fogalmunk az alkotmányozói célokról, amely – legalábbis a szakirodalom<sup>22</sup> alapján – nem feltétlenül maga a jogalkotói akarat, hanem egy fiktív racionális jogalkotó feltételezett akarata. Beletörhet azonban a bicskájuk a továbbiakban szintén kötelező Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmányunk vívmányainak értelmezési segédletként való felhasználásába. Itt több kockázat is kimutatható. Egyrészt a Nemzeti hitvallást (éppen hitvallási volta miatt) igen nehéz értelmezni és segédletként felhasználni, másrészt az Alaptörvény tipikusan azon része, amely ideológiai töltete miatt korántsem egyértelmű. A történeti alkotmányunk vívmányaival pedig egészen egyszerűen az baj, hogy közjogilag nem tudjuk pontosan, hogy miről van szó: ha tetszik ez is értelmezés kérdése, s ilyen alapon ad absurdum maga a korábbi alkotmánybírói gyakorlat is lehet a történeti alkotmányunk vívmánya. A megfogalmazott értelmezési főszabály tehát egyelőre homályba vész, arra szorul, hogy az Alkotmánybíróság ezt is értelmezze. Annyi azonban már most prognosztizálható, hogy az egyelőre a „levegőben lógó” értelmezési szabályok miatt az alkotmánybírák között felerősödhet egy olyan gyakorlat, mely szerint inkább követik az Alaptörvény szó szerinti (grammatikai) értelmezését, s inkább nem vállalják fel sem azt, hogy boncolgassák a fenti értelmezési fundamentumokat, sem pedig azt, hogy megkérdőjelezzék azokat.

<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság hatását a környezetjogi dogmatikára kapcsán lásd FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban* (Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai közös kiadványai IV. 2006) és ANTAL (I. lj.).

<sup>22</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011).

#### 4.2. *Értelmezési alapelv*

Alaptörvényünk a fenti értelmezési szabályok mellett meghatároz egy értelmezési alapelvet: „28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ez a szabály tulajdonképpen az R) cikk (3) bekezdésének kiegészítése, vagyis a feltételezett jogalkotói cél megállapításához próbálja közelebb vinni az értelmezőt. Felvethető, hogy a 28. cikk vonatkozik-e a bíróságokon túl az Alkotmánybíróságra. Elképzelhető az Alaptörvény olyan értelmezése, amely éppen a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése miatt az Alkotmánybíróságot is egyfajta bíróságként fogja fel. Ettől függetlenül a 28. cikk második mondata mindenképpen irányadó lehet magára az Alkotmánybíróságra, hiszen az Alaptörvény értelmezéséről beszél, amelyben a testületnek kitüntetett szerepe van.

#### 4.3. *Működési alapelv*

Végül az Alaptörvény meghatároz egyfajta működési alapelvet az Alkotmánybíróság tekintetében, méghozzá úgy, hogy azt a fiskális fenntarthatósághoz köti: „N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” Az N) cikk értelmezésének két lehetséges iránya van: egyrészt a fiskális fenntarthatóság elve az Alkotmánybíróság belső gazdálkodása kapcsán számít alapelvnek; másrészt pedig kérdéses, hogy jelent-e ennél többet, vagyis a taláros bírácoknak alá kell-e rendelniük jogértelmezésüket a fiskális fenntarthatóságnak. JAKAB András szerint<sup>23</sup> ez a rendelkezés nem hat ki a jogértelmezésre, pontosabban csupán lehetőséget teremt arra, hogy a jogértelmezés szempontjai között figyelembe vegyék a költségvetés helyzetét, „[m]agára a jogértelmezésre azonban (a jogértelmezés eredménynek megállapítására) nem használható a rendelkezés, arra egyrészt az R) cikk (3) bekezdése, másrészt a 28. cikk vonatkozik”. Ezen a ponton csak azt kívánhatjuk, hogy ez valóban így legyen, ugyanakkor az Alaptörvény szó szerinti értelmezése mást sugall: az Alkotmánybíróság feladatának ellátása nem csupán a belső működésben merül ki, hanem ide tartozik többek között az Alaptörvény értelmezése. Ha ez így van és az Alkotmánybíróság adott esetben nem hozhat olyan határozatot, amely a költségvetést megterheli (hipotetikus példaként felvethető: egy megindult, az

<sup>23</sup> JAKAB (22. lj.) 196.

állam által támogatott paksi bővítés esetén az Alkotmánybíróság elő kerül a bővítést megalapozó jogszabály, s a testület dilemmába kerül az alkotmányellenesség megállapíthatóságának kérdéséről (illetően), akkor ez az Alkotmánybíróság jogkörének ismételt csorbítását eredményezi, megint csak fiskális szempontok apropóján [amint ez megtörtént az Alkotmányban és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében].

#### 4.4. Emberi tényező

Végül érdemes néhány szót szólni a közjogi intézmények egyik legfontosabb faktoráról, az emberi tényezőről. Nyilván a fenti rendelkezések – még ha értelmezésük folyamatban is van, és ez számtalan dilemmát felvet – kötelező keretet jelentnek az alkotmánybírói jogértelmezéshez. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy mind a hivatkozott értelmezési kánon, mind pedig maga az Alaptörvény elsősorban immár a jogértelmező közönség kezében van. Ahogyan ez SÓLYOM László megfogalmazta: *„Az Alaptörvényt meghozták, s rendelkezései immár kikerültek megalkotói kizárólagos alakító és rendelkező hatalma alól. Az egész új alkotmány élete már egy sokkal tágabb és összetettebb erőterben fog folyni: az alkotmányos kultúra alakítja értelmét és érvényesülését, miközben maga is az Alaptörvény része lesz.”*<sup>24</sup> Vagyis, ezt a keretet (is) maguk a mindenkor alkotmánybírók töltik majd meg tartalommal, ebben pedig döntő faktor lesz az, hogy aktivista vagy a szövegűség pártján álló bírakat választ majd az Országgyűlés. A potenciális konfliktus lehetősége ott van, hogy ha a megválasztott alkotmánybíró aktivista szemüvegen keresztül közelít az Alaptörvényhez, s megpróbálja kitágítani és átértelmezni az alaptörvényi kereteket.

Láthattuk tehát, hogy mind az Alaptörvény által meghatározott keret, mind pedig az alkotmánybírói habitus és szerepfelfogás meghatározó lesz abban, hogy az (új) Alkotmánybíróság miként értelmezi majd az Alaptörvényt. A közeljövőben számtalan fordulópontra és fokmérőre lesz, amelynek során az Alkotmánybíróság egyértelművé teheti az általa gyakorolni kívánt értelmezési paradigmát. Többek között ilyenek lesznek azok az esetek, amikor az Alkotmánybíróság arról lesz kénytelen döntenie, hogy hogyan viszonyul a korábbi határozataiból kirajzolódó gyakorlathoz, pontosabban annak eldöntése, hogy az új Alaptörvény hatálybalépése után érvényes lehet-e az Alkotmányhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat. A környezetvédelem és a környezeti demokrácia kapcsán mindez két szempontból lehet jelentős. Egyrészt itt is kardinális kérdés lesz, hogy az Alkotmánybíróság miként viszonyul majd a környezetvédelem területén kor-

<sup>24</sup> JAKAB (22. lj.) 14.

szakalkotó határozataihoz, ugyanis a környezetvédelem tipikusan olyan jogterület volt, amelynek fejlesztése elsősorban a taláros testületre hárult. Másrészt pedig különösen is érdekes lesz az, amikor „a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve” és a különféle környezetvédelmi értékek konfliktusában az Alkotmánybíróságnak döntenie kell majd. Az Alaptörvény értelmezési „röghöz kötése” (és egyébként a testület általános jogkörkorlátozása is) merőben fiskális érdekek figyelembevételére kötelezi a testületet, ami olyan dilemmákat és ellentmondásokat eredményezhet, hogy a környezetvédelem, a környezeti demokrácia értékei könnyen alulmaradhatnak a fiskális szempontokkal vívott csatákban.

#### **IV. Összefoglalás: filozófia filozófusok nélkül?**

Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiáját összességében három kardinális tulajdonsággal jellemezhető. Egyrészt igen magasra teszi a mércét, hiszen egy, az egész jogszabályszovegen végighúzódnó környezetpolitikai filozófiát fejt ki, amelyben meghatározó a fenntarthatóság és a jövő nemzedékek felé irányuló kötelezettségek gondolköre.<sup>25</sup> Másrészt megfigyelhetjük azt is, hogy az alkotmányozó nem vette be az Alaptörvénybe az alkotmánybírói dogmatika egyik legfontosabb követelményét, a védelmi szinttől való visszalépés tilalmát és egyébként is igyekezett tartózkodni a környezeti demokrácia egyes részjogosítványainak (pl. hozzáférés a környezeti információkhoz, részvétel a politikai döntéshozásban és a jogalkotásban) alkotmányos szintre emelésétől.<sup>26</sup> Végül pedig – jelen tanulmány elsősorban ennek összefoglalására tett kísérletet – megemlíthetjük, hogy legyen bármilyen kidolgozott is egy Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája szükség van „filozófusokra”, vagyis olyan személyi és intézményi apparátusra, akik és amelyek megvalósítják, átültetik a gyakorlatba a filozófiát. Amint láthattuk ezen a ponton komoly hiányosságokkal és teher-tételekkel küzd az Alaptörvény, hiszen a környezetvédelmi filozófia érvényesülését egyik oldalon maga konstitúció, a másik oldalon a rá épülő (sarkalatos) törvények rontják le. Reménykedésre adhatna okot, hogy ezt a feszült helyzetet feloldhatják a környezeti demokrácia és környezetjogi dogmatika fejlesztésére, érvényesítésére szolgáló intézmények (úgy, mint az Alkotmánybíróság és jövő nemzedékek biztosa). Azonban az Alaptörvény épp ezen intézményeket sebezte meg – ha nem is halálosan, de mindenképp maradandó sérülést okozva.

<sup>25</sup> Ezt ebben a tanulmányban csak összefoglaló jelleggel érintettem (II. pont), részleteiben pedig máshol tárgyaltam: ANTAL (1. lj.).

<sup>26</sup> A részletekre és javaslataimra lásd ANTAL (2. lj.).



# A POSZTMODERNITÁS ÉS A POSZTDEMOKRÁCIA ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

ÁDÁM ANTAL\*

## 1. A posztmodernitás fogalmáról

1.1 Tanulmányomban először annak a felfogásnak bemutatására és igazolására törekszem, amely szerint a posztmodernitás valóságos kategória, amely egymással összefüggő, sajátos ismérvekkel jellemezhető. Sokan vallják ugyanis, hogy a modernitás mint a polgári átalakulás eredményeként kialakult viszonyok, intézmények és folyamatok összessége olyan rugalmas és változékony rendszer, amely lényegénél fogva magában rejti a folytonos átalakulás, megújulás, gazdagodás, tökéletesedés lehetőségét.<sup>1</sup> Az ilyen *modernitás* pedig a modernizáció eredménye, vagyis azoknak a céloknak, viszonyoknak, intézményeknek és működési formáknak kialakítását és alkalmazását jelenti, amelyek segítségével a társadalmi, gazdasági, politikai rendszer és kultúra leveti korábbi, ún. *premodern* jellegét és új minőséget nyer. Ezek az állítások természetesen alig tagadhatók és nehezen vitathatók. Éppen ezekre az adottságokra építve állítják – szerintem – meggyőzően a posztmodernitás létének elismerői, hogy az nem más, mint a *modernitás önkritikájának és önkorrekciónak olyan fokozata*, amelyben ugyan országonként eltérő arányban, de együtt található a polgári társadalmi és állami berendezkedés alapvető összetevőinek eredeti, a későbbiekben módosult és kiegészült, valamint a teljesen új változatai. A posztmodernitás tehát nem minősül a modernitástól időrendileg pontosan elhatárolható és attól tartalmilag teljesen eltérő fejlődési szakasznak. A posztmodernitás a modernitás olyan *változata*, amely annak több eredeti jellegzetességét *megőrzi, másokat mellőzi, vagy megváltoztatja és emellett ezeket új összetevőkkel és jegyekkel egészíti ki.*<sup>2</sup>

\* Professor emeritus (PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

<sup>1</sup> KULCSÁR Kálmán: „A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság” *Társadalomkutatás* 2009/4. 375–400.; VARGA Károly: „Válság, érték, túlélés. Keresztválasz Kulcsár Kálmán: A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság c. Delphi-vitaindítójára” *Társadalomkutatás* 2009/4. 401–422.; HELLER Ágnes – FEHÉR Ferenc: *A modernitás ingája* (Budapest: T-Twins 1993).

<sup>2</sup> Jean-François LYOTARD: *La condition post-moderne* (Paris: Minuit 1979); Karl-Heinz LADEUR:



1.2 A posztmodernitás általános jellemzői közül elsőként emelem ki korszakunknak azt a sajátosságát, hogy *bizonyos* – főleg a tudományos, műszaki, informatikai fejlődésből, a multinacionális tőkekihelyezésből és tömegtermelésből, a transznacionális banktőke finanszírozó politikájából, a termelési, fejlesztési és forgalmazási folyamatoktól elkülönült (egyre gyarapodó mértékben elektronikus) pénzpiac és pénzuralom akcióiból, valamint egyes társadalmi rétegek hátrányos, illetve hátrányosan megkülönböztetett helyzetből való kiemelkedéséből fakadó – *fejlődési, változási irányok az emberi, társadalmi viszonyokban és az életvitelben az országok fejlettségi szintjétől, hagyományaitól nagyrészt elszakadva, gyorsan és radikálisan globalizálódnak*, a földkerekség egészére vagy nagy részére kiterjedő, átfogó és egységesülő folyamattá változnak. A globalizálódási folyamatok érvényesülését megkönnyítik mindazok a tudományos-műszaki eredmények, amelyek megváltoztatják a tér és az idő dimenzióit, közelebb hozzák a nagy földrajzi távolságokat, meggyorsítják az idő múlását. Többnyire a globalizálódási folyamatokhoz is kapcsolódik, de ezekre mégsem szűkül le a *tömegesedés, valamint a diverzifikálódás, a különbözőzés és a varietás, a változatosság sokasodása, vagyis pluralizálódása, illetve a differenciálódás* szinte mindenre kiterjedő áramlata. A tömegesedésben gyakran egyidejűleg tapasztalhatók ellentmondó, ellentétes, tehát pozitív és negatív, előnyös és hátrányos, értékes és értéktelen elemek. Gondoljunk például számos ország széles társadalmi rétegei anyagi, kulturális ellátottságának javulására, másrészt pedig a tömegtermelés, a tömegkultúra nem ritkán silány minőségére, a tömeghangulat, a tömeg megnyilvánulásainak kiszámíthatatlan, veszélyes, fellelőtlen voltára. Anélkül, hogy az emberi és állampolgári alapjogok sajátosságait ehelyütt értékelném, az összefüggésekre tekintettel már most hangsúlyozom, hogy számos megnyilvánulás – így pl. a véleménynyilvánítások, a vallások, a politikai pártok, az autonómiák, az érdekképviselői szervezetek, a köztestületek, a civil szervezetek, a gazdálkodási formák stb. – *pluralitásának* a megfelelő *szabadságjogok* teremtik meg a tételes jogi és alanyi jogi alapját. *Alapjogok biztosítják az ún. kisebbségi differenciálódás erősödését* is, amely főleg az önazonosságukat kereső nemzeti, etnikai, faji, nyelvi, vallási, kulturális, politikai és egyéb mikrocsoportok sajátosságainak megőrzésében, fejlesztésében, elkülönülési, önállósulási törekvéseiben nyilvánul meg. Sajátos ellentmondásként állíthatjuk, hogy a globalizálódásban nem csak az *életvitel egységesül*, hanem a tömegesedés, a sokfélesedés, a kisebbségi *diverzifikálódás* is egyre inkább átfogja a földkerekséget, tehát nemcsak az egységesülés, hanem a *differenciálódás* is globalizálódik.

---

*Postmoderne Rechtstheorie: Selbstreferenz – Selbstorganisation – Prozeduralisierung* (Berlin: Duncker-Humblot 1992); Pauline MAISANI – Florence WIENER: „Réflexions autour de la conception post-moderne du droit” *Droit et Société* 1994/27.; ÁDÁM ANTAL: „A posztmodernitás jogi sajátosságairól” *Társadalmi Szemle* 1996/4.

1.3 A posztmodernitás jellemzőinek következő csoportjaként *meghatározott ellentétek*, ellenkező irányú és jellegű törekvések markáns és *túlméretezett* megnyilvánulásai emelkednek ki. Naivitás lenne azt gondolni, hogy az emberi történelem korábbi korszakaiban nem léteztek ellentétes irányú törekvések és folyamatok. Bármely korszaknak megvoltak a sajátos pólustartalmú ingái. A posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előtünk a tudományos, műszaki, termék-előállítási, forgalmazási, környezetvédelmi, pénz-, vám- és adózási, közlekedési, fogyasztóvédelmi, táv- és tömegközlelési, informatikai, képzési, foglalkoztatási, egészségvédelmi, bűnüldözési, ítélkezési egyetemesedés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szembenálló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás vagy szegregálódás, a helyi krízisek és konfliktusok erősödése, a munkanélküliség, a szegénység, az éhezés, a magány terjedése, az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szembenálló kisközösségek kialakulása, az érdekek, a nézetek, a törekvések, a hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettsége (*Zersplitterung*), esetleg széthasadása (délimit) a társadalomnak és a társadalmaknak. E fejlődési trend kiváltó körülményei között feltételezhetően alapozó szerepet töltenek be az önkényuralmi – totalitárius vagy autoritárius – rendszerek felmérhetetlen kárt és sérelmet okozó, uniformizáló eljárásainak nyomasztó emlékei, valamint a jelenlegi egységesítési törekvésektől való félelem. Valószínűsíthetjük, hogy a tartalmában és erősségében változó, esetenként *túlzott egységesítési és differenciálódási folyamatok* hosszú ideig lesznek még a társadalmi küzdelmek, a tudományos értékelés és a közvélemény érdeklődésének tárgykörei. Mindezek megállapításával azonban nem elégedhetünk meg. Az ellentétek minden szintjén folytonosan és körültekintően kell keresnünk és alkalmaznunk az ellentétek okainak feltárására, enyhítésére vagy feloldására alkalmas *egyensúlyozó mechanizmusokat*.

1.4 A jelzett globalizálódási, egységesítési, tömegesedési, sokfélesedési, differenciálódási irányzatokhoz szorosan kapcsolódik korszakunk ama posztmodernnek nevezhető jellemzője is, amelyet a folyamatok, az áramlatok, az erőfeszítések, a megnyilvánulások *interdependenciájának*, kölcsönös függésének, korrelatív meghatározottságának nevezhetünk. A hatás-ellenhatás törvényszerűsége az összefüggések, a kapcsolódások sokrétűsége, összetettsége, bonyolultsága és erősödése folytán nemcsak láncreakciókban, lineárisan, hanem szinte átláthatatlan, szövevényes, fel nem ismert oksági kapcsolatok *hálós dimenzióiban* is érvényesül. A bölcseltek és a tudományok fejlődése, illetve alakulása arról tanúskodik, hogy a valóságot tökéletesen fedő, azzal egybeeső *igazság* felderítése több körülmény miatt rendkívül nehéz, és csak ritkán, szinte kivételesen lehet lezárt. Ezt a felismerést a bölcselők közül ismereteim szerint legvilágosabban talán a Kr. u. 125-ben született, tehát időszámításunk II.

századában élt buddhista bölcselelő, *NÁGÁRDZSUNA* fogalmazta meg, amikor többek között azt állította, hogy minden igazság felett található más tartalmú és magasabb fokozatú igazság, ha a vizsgált tárgykört egyéb, illetve kiterjedtebb *interdependenciában*, tehát kölcsönös összefüggésrendszerben szemléljük és minősítjük.<sup>3</sup>

## 2. A liberális, a szociális és az alkotmányos jogállam közös és eltérő vonásai

A jogállamiság eddigi elmélete, jogi szabályozottsága és gyakorlata *három* jellegzetes fejlődési szakaszra tagozódik. A felvilágosodás eszméiből kiindulva a modernitás alapvető vívmányai között bontakozott ki a *liberális jogállam*, amely a modernitás jegyében a születési előjogok és mentességek, valamint a belőlük fakadó rendi tagozódás megszüntetésének, a polgári társadalom és a politikai állam elkülönítésének, az államhatalmi ágak elválasztásának, a személyi szabadságjogok, a törvény előtti formális egyenlőség garantálásának, a magántulajdon és a vállalkozás szabadságának, a szabad versenyen nyugvó *piacgazdaság automatikus önszabályozásának* jelszavát tűzte zászlajára. Abszolút bizalommal, mély hittel és optimista reménységgel tekintett a nemzetgazdaságnak, a társadalomnak, az emberiségnek a tudományos műszaki fejlődésen és az emberi szabadságon nyugvó töretlen és szinte határtalan haladására. Ez a felfogás a népképviselő és a közakarat jelentőségének hangsúlyozásával piedesztálra helyezte, és a jelzett eszmekörben rendkívül kiterjedt mérlegelési szabadsággal ruházta fel a *törvényhozó hatalmat*. A jogszabályok rendszerében a *törvény* volt a legtekintélyesebb jogforrás. Törvényhez kötötté vált a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás. Törvény volt az elsődleges mércéje és határa az emberi és állampolgári alapjogoknak is.

A modernitás több mint kétszáz éves történetének, remélt és nem várt tapasztalatainak a posztmodernitás korszakában már hosszabb idő óta végzett kritikus önvizsgálata alapján nem csekély csalódottsággal, kiábrándultsággal és a további jövő iránti kétellyel, bizonytalansággal állapítható meg, hogy az ártatlan hittel és bizalommal övezett *szabadpiac láthatatlan önzvezérlésének* szerepét bámulatos sikerek, kegyetlen megrázkódtatások, súlyos válságok után számos újszerű körülménytől (így különösen a hadigazdálkodás, a nemzetgazdaságok tudományos, műszaki, jóléti és szociális versengése, a különböző régiók fejlettségi színvonalában meglévő különbözőségek kiegyenlítésére irányuló állami és államközi erőfeszítés, a nemzetgazdaságok összetevőinek összehangolása, illetve integrálása által) is indítatva jelentős mértékben az *állami tervezés, befolyá-*

<sup>3</sup> Lásd ÁDÁM Antal: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2007) 219.

solás, ösztönzés, szervezés, fejlesztés egészítette ki vagy váltotta fel. Különösen a gazdálkodás tekintetében az *éjjeli őr* szerepére kárhoztatott liberális jogállam nemcsak a már megszűnt totalitárius, autoritárius rendszerekben tűnt el, hanem a polgári szabad szerveződésű társadalmakban is jelentősen változott. Amint erre már az előzőekben is utalás történt, főleg a szociális feszültségek enyhítésének kényszere, az országok és államok közötti sokoldalú versengés váltották ki a *szociális és a jóléti jogállam* impozáns fejlesztési, gondoskodási törekvéseit, valamint a magánszférában, különösen a magánjogi és a munkajogi viszonyokba való állami beavatkozás markáns megnyilvánulásait.

A liberális és a szociális jogállam jellemzőinek vázlatos felidézése után az *alkotmányos jogállam* megkülönböztető jegyeinek összegezését ugyancsak néhány általános megjegyzés előrebocsátásával kezdem. Nem kizárt, sőt előnyös és gyakori ugyanis, hogy a jogállam jelzett két típusának bizonyos elemei eredeti, vagy módosult változatban az alkotmányos jogállamban is megtalálhatóak. Ugyancsak hangsúlyozom, hogy a *posztmodernitás és az alkotmányos jogállam több sajátossága közös forrásból fakad és szorosan összefonódik*. Gondoljunk egyrészt a globalizáció, az egyetemesedés, az integrációk terjedésére, másrészt  *földünk jellegzetes nagy kultúrkörökének megkülönböztető sajátosságaira, valamint a differenciálódás, különösen a nemzeti, etnikai, nyelvi, faji, vallási és más kisebbségek azonosságtudatának és elkülönülési törekvéseinek, tehát az ún. etnicizálódásnak a trendjére, és e két folyamat, vagyis az egységesülés és a differenciálódás közötti feszültségekre és ezek feloldásának szükségességére, továbbá a társadalom és az állam újszerű viszonyaira, a nemzetközi jog, a szupranacionális jog és az alkotmány megnövekedett szerepére*. Megjegyzendő az is, hogy az ún. tranzíciós államokban, tehát Magyarországon is a jogállam vázolt típusainak és a posztmodernitás jellemzőinek bizonyos elemeit, illetve ezek kapcsolódásait a napirendre került történelmi átmenet egyedülállósága, gyorsított üteme és rendkívüli nehézségei kiegészítik, módosítják, erősítik vagy gyengítik.

*Az írott alkotmánnyal rendelkező alkotmányos jogállam európai kontinentális modelljének főbb jellemzőit tézisszerűen a következőkben foglalhatjuk össze*. Az alkotmányos jogállam folytatója a liberális és a szociális, illetve jóléti jogállam számos bevált összetevőjének és megoldásának. E jogállami alakzatok bizonyos megnyilvánulását az alkotmányos jogállam mellőzi, módosítja, erősíti vagy gyengíti. Emellett az alkotmányos jogállam különösen a következő lényeges, új sajátosságokat viseli magán. Az alkotmányos jogállam általános jellemzői között elsőként említhetjük a *törvények széles körű hármass, mégpedig nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és alaptörvényi meghatározottságát*. Ennek következtében a liberális jogállami viszonyokhoz képest élesen rögzítetté váltak a törvényalkotás tárgyi határai és egyre erősebbek lettek tartalmi követelményei is. Az alkotmányos jogállam alkotmánya ugyanis folyton gyara-

podó *normatív értékek* összefüggő rendszere.<sup>4</sup> Az általam is vallott és több publikációmban részletesen vázolt pluralista értékteni felfogás szerint bármely jelentős *normarendszer előírásai*, tehát az általános emberi magatartásszabályok – így különösen a vallási normák, a nem vallási bázisú erkölcsi szabályok, a jogi normák, a társadalmi szervezeti előírások, az illemnormák, sőt a felismert természeti és műszaki törvényszerűségek hasznosításához kapcsolódó tudományos-technikai előírások is – *értékforrásaik és értékszolgálatúak*. Ez a megállapítás azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy e normacsoportok mindenkori kidolgozói, illetve elfogadói az általuk választott és képviselt értékek *elismerésére, létesítésére, szolgálatára, vagy védelmére* alkotják meg rendelkezéseiket. Bármely jellegű és hierarchiai fokozatú *jogi norma* által *elismert, létrehozott, szolgált vagy védett* értéket rövid megjelöléssel *jogi értéknek* is nevezhetjük. A vázolt értelemben vett jogi értékek körében a kapcsolódó jogi normák jellegétől, hierarchia szintjétől és tartalmától függően fokozatokat és csoportokat különböztethetünk meg. Ennek alapján nemcsak nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és nemzeti jogi értékekről szólhatunk, hanem elkülöníthetjük az ún. *jogi alapértékeket és az egyéb jogi értékeket is*.

A *jogi alapértékeknek* az a megkülönböztető természete, hogy meghatározzák az egyéb jogi értékek kereteit és főbb tartalmi összetevőit is, ezáltal hatást gyakorolnak a nem jogi – például a gazdasági, a kulturális, a művészeti stb. – értékekre is. Jogi alapértékek származhatnak bizonyos kiemelkedő nemzetközi jogi okmányokból, a szupranacionális jog alapozó szerződéseiből és más jelentős rendelkezéseiből, valamint az állami alkotmányokból, illetve alaptörvényekből. A jogi alapértékek között *alkotmányi értéknek* a *jogállami alkotmány vagy alaptörvény (esetleg alaptörvények) által meghatározott értékek minősülnek*. Az alkotmányi értékek fokozott közhatalmi (különösen alkotmánybíró-sági) védelemben részesülnek. Az alkotmányi értékeknek a következő *két rétege* különböztethető meg.

Az alkotmányi értékek *első rétegének* összetevői között a tárgyi valóságban már az *alkotmányi szabályozás előtt, illetve attól függetlenül létező*, az általános emberi megítélés szerint szükséges, hasznos vagy előnyös értékeket találunk. Példaként említhetjük az emberi életet, az egészséget, a családot, az ifjúságot, a piacgazdaságot, bizonyos természeti és ember alkotta tárgyakat, a vallásokat, az egyházakat, a jólétet, a biztonságot. Ezek az általános elismert értékek a későbbi alkotmányi szabályozás eredményeként nyerték el alkotmányi értékminőségüket.

<sup>4</sup> Lásd ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998); VARGA Károly: *Értékek fénykörében* (Budapest: Akadémiai 2003); VARGA Károly: „Értékszociológiai paradigmával a rendszerváltozás két évtizedének értelmezéséhez” *Jura* 2011/2. 116–124.; ÁDÁM Antal: „A középérték és az értékluralitás elméletének íve” *Közjogi Szemle* 2010/2. 1–6.

Az alkotmányi értékek sokszínű, nagy csoportját és egyben *második rétegét az alkotmányozó hatalom által meghatározott, illetve létesített célok, feladatok, alapelvek, alapkövetelmények, alapjogok, alapkötelességek, lényeges tilalmak, minőségek, felelőségek, közhatalmi és egyéb szervezetek, szervek, intézmények alkotják. Már ehelyütt is megjegyzem, hogy hazánk 2012 január 1-jén hatályba lépett Alaptörvénye és a kapcsolódó sarkalatos törvények a jogi alapértékeknek mindkét rétegét több új összetevővel gyarapították.*

Az emberi életet, méltóságot, igazságosságot, jólétet szolgáló és védelmező *alapjogok* fejlesztésében, különösen a II. világháborút követően látványos és folytatásra érdemes eredmények születtek. Hosszabb ideig *nem nyertek azonban megfelelő arányú figyelmet a korszerű célok, feladatok, alapelvek, korlátok, tilalmak, kötelességek és felelőségek.* Korszakunkban a fejlesztő és megvalósító erőfeszítések csak lényegesen újszerű követelmények tiszteletben tartásával folytathatók. Tovagyűrűző, messzeható (spillover) *paradigmává, sőt mainstreammá vált ugyanis a határtalan fejlesztés, a minden áron győztes versengés mellőzése, az arányos, az egyensúlyozott és fenntartható fejlődés szolgálata, a veszélymegelőzés és elhárítás, a szociális, az etnikai, a vallási és az egyéb feszültségek enyhítése, a társadalmi igazságosság, a tolerancia és a szolidaritás, a bona fides és az aequitas, vagyis a jóhiszeműség, a tisztesség és a méltányosság érvényesítése, a társadalmi, a gazdasági és a területi kohézió erősítése.* E célok szolgálatába állítandó a kutatás, a képzés, az egész életen át tartó tanulás (life long learning), az értelmi, az érzelmi és az együttérzési hányados, vagyis az IQ és az EQ gyarapítása. Sokan felismerték és vallják – magam is úgy vélem, és itt is hangsúlyozom –, hogy *az alapvető célok, feladatok, kötelességek, tilalmak és felelőségek* jelentősége, alakzatai és biztosítékai nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és állami szinten, így tehát *Magyarországon is – az alapjogok további gazdagítása és gondos érvényesítése mellett – gyarapításra és körültekintő alkalmazásra szorulnak.*<sup>5</sup>

Az alkotmányos jogállamot az alkotmányjogilag elismert, védett és megvalósuló értékek alakzatai és tartalmi ismérvei minősítik. Az alkotmányos jogállam az alaptörvényben és más alkotmányos jelentőségű jogi normákban foglalt *jogi alapértékek* ápolásának, gazdagításának, oltalmának, védelmének felelős letéteményese és működési mechanizmusa. Az alkotmányos jogállam értékrendszerében egyaránt megtalálhatók a jogilag elismert vagy oltalmazott *értékek mellérendeltségi, egymást támogató, valamint versengő és hierarchikus viszonyai is.* Az alkotmányos jogállam értékrendszere tehát *rugalmas, plurális rendszer.* Ez főleg abból fakad, hogy az alkotmányos jogállam védett értékei között szerepel a gondolat, a lelkiismeret, a vallás, a vélemény, a kifejezés, a

<sup>5</sup> Lásd ÁDÁM Antal: „Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz” *Jura* 2011/1. 191–203.; ÁDÁM Antal: „A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről” *Közjogi Szemle* 2009/1. 1–8.; TÓTH Gábor Attila: „Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2. 1–4.

tömegközlés, a távközlés, a tudomány, a tanítás, a művészet, az életvitel, a magánszféra, a tulajdon, a foglalkozás és a vállalkozás szabadsága, valamint a közhatalom gyakorlásában való közreműködést biztosító politikai jogok széles köre. Ennek következtében rendszerint a vizsgált jogállam lényeges jellemzői és értékei közé tartozik az állam hitelvi semlegessége, a vallások, a világnézetek, az egyházak pluralitása és egyenjogúsága, a *másság iránti kölcsönös türelem* és a hátrányos helyzetűek, a kisebbségek iránti *szolidaritás*.<sup>6</sup> Ezen kívül is az alapjogok többségének gyakorlása szüli a sokféleséget és az egyes változatok gyarapodását. Az alkotmányos jogállam tehát elismeri a játékszabályok sokféleségét, nem kívánja ezeket egységesíteni. Ebből fakadóan természetesnek tartja a viták, az alkudozások, az egyensúlyozások folytonosságát, sőt az igazság keresését szolgáló politikai, tudományos és művészeti paralógiát is.

A különbözőségek tiszteletben tartása lehetővé, sőt szükségessé teszi a jogi szabályozásban az eltérő mérték alkalmazását, esetenként pedig a valós hátrányok enyhítését célzó *előnyös megkülönböztetés* (affirmative action, pozitív diszkrimináció) igénybevételét is. A hátrányos megkülönböztetések pedig nem kapcsolódhatnak a nemzetközi jogilag és az Alkotmány által is tiltott (nemzeti, faji, nyelvi, vallási, nemi, politikai, stb.) ismérvekhez, sőt nem lehetnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerűtlenek, vagyis önkényesek sem.

Az alaptörvény részbeni nemzetközi jogi meghatározottságával, az egyetemes jogfejlődés értékírányzataihoz való igazodással, az alkotmánynak a közhatalom korlátozását, a törvényalkotást, az igazságszolgáltatást, a közigazgatást, a politikai és egyéb intézményeket, a közösségek helyzetét meghatározó szerepével, az egyén és a magánszféra, valamint a kisebbségek védelmével, a nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási, nemi, politikai diszkrimináció tilalmával magyarázható *az alkotmánynak és az alkotmányosságnak korábban soha sem tapasztalt szerepe az alkotmányos jogállamban*. Az alkotmányos jogállam alaptörvénye ugyanis nemcsak az állami szervek fajtáit, létrehozásuk módját, hatáskörét és működési formáit határozza meg, hanem kiterjedt jogosultságokkal ruházza fel a polgárokat, rögzíti a jogágazatok főbb elveit, számos követelményt, kötelezettséget, tilalmat és korlátot támaszt az államhatalom egészével és az állami szervek működésével szemben. Ezt a folyamatot méltán nevezik a fejlett országok szakirodalmában *az állam, a jogrendszer, a közélet alkotmányosodásának*.

A hatalommal való visszaélés megelőzése, a vázolt jellegű értékeket tartalmazó rendelkezések megvalósulásának biztosítása, az esetleges alkotmánysértések elkerülése, feltárása és megszüntetése, a felmerülő alkotmányossági viták elbírálása, mindezek révén az alkotmány *hiteles és kötelező értelmezése*, vagyis az alkotmányosság védelme érdekében alakult ki és *válik egyre általánosabb jellemzőjévé az alkotmányos jogállamnak az alkotmánybíráskodás*. Egyes or-

<sup>6</sup> Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon” *Jura* 2011/2. 24–29.

szágokban az alkotmányosodás lényeges megnyilvánulásának tekintik az alkotmány bizonyos rendelkezései *közvetlen bírói* alkalmazásának lehetőségét, illetve köteleességét is. *Az alkotmány és annak alapján az egyéb jogszabályok mindenképpen összetett eszközrendszert biztosítanak a polgárok számára jogaik megvalósításának ellenőrzésére, védelmére és jogi sérelmeik orvoslására. Az alkotmányosodás jelenségcsoportjába tartozik tehát egyrészt az alkotmány tartalmi gazdagodása, másrészt a jogrendszert alkotó jogágazatok kereteinek, korlátainak és főbb tartalmi összetevőinek alaptörvényi meghatározottsága, valamint az alkotmányi értékek alkotmánybírói, illetve bírói védelme.* Általános megfogalmazással élve azt is mondhatjuk, hogy a jogrendszer alkotmányosodásának alapjai a korszerű alkotmányi értékek meghatározása és azok védelmének biztosítása.

Alkotmányos jogállamnak korszakunkban csak az az állam tekintheti magát, amelynek alkotmánya, kultúrája és alkotmányos gyakorlata – a közigazgatás törvényhez kötöttségét hirdető liberális jogállam és bizonyos szociális igények kielégítésére vállalkozó szociális jogállam ismérveinek megőrzésével, illetve meghaladásával – megfelel a nemzetközi és szupranacionális jogi alapokmányokban rögzített elvárásoknak, valamint a mindinkább általánossá váló demokratikus jogállami elveknek, alapjogoknak és egyéb alkotmányi értékeknek. A vázolt követelményeknek megfelelő alkotmányos jogállam ezért szükségszerűen *plurális, demokratikus és bizonyos mértékben szociális jellegű*. A jelzett célzatú igények, törekvések és biztosítékok alaptörvényi megalapozása jelentős mértékben gyarapítja a különböző jellegű és tartalmú, de egymással összefüggő alkotmányi normák számát és terjedelmét.

### **3. Magyarország új Alaptörvényének néhány korszerű rendelkezéséről**

A 2011. év különös közjogi eseménye volt Magyarország Alaptörvényének elfogadása április 25-én. Ehelyütt mellőzöm az Alaptörvény kidolgozási és elfogadási módozatainak, az azt kimunkáló többségi politikai erők hatalmi törekvéseit szolgáló szervezeti és működésrendi megoldásoknak, valamint az alkotmánybíráskodás korlátozásának kritikai értékelését.<sup>7</sup> Elismeréssel fogadom azonban

<sup>7</sup> Lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12.; SÓLYOM László: „Az alkotmányosság esélyei” *HVG* 2012. január 7. 20–25.; ADÁM Antal – SÓLYOM László – STIPTA István – ZLINSZKY János: „Vívmanývívódások” *HVG* 2012. január 7. 27–28.; HERBERT KÜPPER: „A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye” *Jura* 2011/2. 93–107.; PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2009) 472; TILK Péter: „Az Alkotmánybírói bíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011. június, 5–14.; KELEMEN Katalin: „Van még pálya. A magyar Alkotmánybírói bíróság hatáskörében bekövetkező változásokról”



az Alaptörvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek – amint erre már korábban utaltam – többnyire *hiányoztak a korábbi Alkotmányból, így különösen a korszerű célokat, feladatokat, törekvéseket, kötelességeket, tilalmakat és felelősségeket.*<sup>8</sup> Az utóbbi megállapítás alátámasztására – tőlem származó kurzívált kiemelésekkel – idézem az Alaptörvénynek azokat a főleg az „Alapvetés”, valamint a „Szabadság és felelősség” c. fejezetekben rögzített rendelkezéseit, amelyek *egyensúlyozott, arányos, fenntartható fejlődést, a jelenlegi és jövőendő emberi nemzedékek védelmét és a komplex emberi biztonságot*<sup>9</sup> szolgálják. Már az Alaptörvény „Nemzeti hitvallás” c. preambuluma többek között kinyilvánítja „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” [M cikk] „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, főleg a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek *védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” [P] cikk] „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” [I. cikk (3) bek.] „*Senkit nem lehet kínzás-*

*Fundamentum* 2011/4. 87–96.; SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 1–13.; BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4. 1–11.; „Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani” Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum* 2011/2. 41–45.; ÁDÁM Antal: „Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével” *Jura* 2011/2. 7–23.; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2012. március, 9–15.; KOCSIS Miklós: „Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljáról” *Jura* 2012/1. 157–174.

<sup>8</sup> Lásd (5. lj.).

<sup>9</sup> Vö. ÁDÁM Antal: „Biztonság, felelősség, kötelesség” *Jogtudományi Közlöny* 2005/7–8. 307–315.; KORINEK László: „Objektív biztonság – szubjektív biztonság – félelem” *Magyar Jog* 1995/6. 321–326.; SZÁRAZ Enikő: „A nemzetközi biztonság felfogása a 21. században. A humán biztonság dimenziói” *Acta Humana* 2004/2.; KONDOROSI Ferenc: „A biztonsághoz való jog a jogbiztonság és a közbiztonság tükrében” *Acta Humana* 2004/2. sz.; KONDOROSI Ferenc: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései* (Budapest: Magyar Közöny Lap- és Könyvkiadó 2008).

nak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. *Tilos* az emberkereskedelem. *Tilos* emberen tájékoztatóson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. *Tilos* az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.” (III. cikk) „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a *személyi biztonság*hoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki. A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten. Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” (IV. cikk) „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a *személye, illetve a tulajdona* ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető *jogtalan támadás elhárításához*.” (V. cikk) „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő *munkavégzéssel mindenki köteles* hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” [XII. cikk (1) bek.] „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. *A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*” [XIII. cikk (1) bek.] „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [XV. cikk (5) bek.] „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. *A szülők kötelesek* kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. *A nagykorú gyermekek kötelesek* rászoruló szüleikről gondoskodni.” (XVI. cikk) „A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.” [XVII. cikk (1) bek.] „Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – *tilos*. Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.” (XVIII. cikk) „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, *biztonságát* és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.” [XVII. cikk (3) bek.] „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az előzőek szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális in-

tézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” [XIX. cikk (1)-(2) bek.] „Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a *társadalmi szolidaritáson* alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a *nők* fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.” [XIX. cikk (4) bek.] „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a *környezet védelmének* biztosításával segíti elő.” (XX. cikk) „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, *köteles* azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” [XXI. cikk (1)–(2) bek.] „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően *mindenki hozzájárul* a közös szükségletek fedezéséhez. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” (XXX. cikk) „Minden magyar állampolgár *köteles* a haza védelmére. Magyarország *önkéntes* honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn. Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú *férfiak* katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Magyarországi lakóhellyel rendelkező, *nagykorú magyar állampolgárok* számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – *honvédelmi munkakötelezettség* írható elő. Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára *honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok* ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – *polgári védelmi kötelezettség* írható elő. Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – *mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.*” (XXXI. cikk)

#### 4. A posztdemokrácia főbb jellemzőiről

A posztmodernitás több demokratikus jogállamában tapasztalható *hátrányos telítettség* (saturation), *túlméretezettség* (pl. a vallások és egyházi státusú szervezetek látványos szaporodása, a pártpolitikai és egyéb társadalmi koncepciók

gyakran hosszadalmas és terméketlen *alkudozása*, vagyis az ún. bargaining szimptomája, a közhatalmi, az érdekképviseleti, a köztisztviselési és a civil szervezetek számának és nagyságrendjének folytonos növekedése, működésük formalitásai, eredménytelenségei, parazitáinak visszaélései, bizonyos alkotmányi értékeknek a valóságos folyamatokat figyelmen kívül hagyó misztifikált, barokkosan aprólékos és hátrányos *alkotmánybírói megmerevítése*, az ország, a helyi, a területi és némely intézeti autonómiák túlköltekezése és eladósodása, tetéztve a 2008 óta váltakozó intenzitással és európai sajátosságokkal érvényesülő pénzügyi és gazdasági válságtünetekkel) bizonyos politikai és társadalmi erőket, valamint az őket támogató teoretikusokat *a vázolt demokrácia újraértelmezésére, túlzásainak, hátrányainak mérséklésére, hiányainak pótlására, eredményességi feltételeinek, eszközeinek kimunkálására és tényleges alkalmazására serkentik*. Ennek az újszerű demokráciának megjelölésére terjed a *hatékony demokrácia, a nemzeti egyetértés, egység és együttműködés demokráciája, az irányított demokrácia vagy a posztdemokrácia szakkifejezés*.

Amint a posztmodernitás, az alkotmányos jogállam, a demokratikus jogállam lényeges jellemzőinek érvényesülési módozatai a fejlett országokban nem estek illetve esnek maradéktalanul egybe, az *irányított nemzeti demokráciának* is számos változata lehetséges. Bizonyos gyakran előforduló markáns jellemzők azonban észlelhetők illetve feltárhatók. Főleg francia, olasz, görög, orosz és magyar tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az ún. *posztdemokrácia a posztmodernitás alkotmányos jogállami demokráciájának olyan variánsa, mutánsa, változata*,<sup>10</sup> amelynek gyakori jellemzői a következők:

- az ún. nemzeti múlt vívmányainak és némely összetevőjének a korszakjellemzőktől eltekintő, differenciálatlan dicsőítése;
- az ország vegyes nemzetiségű illetve etnikumú népének egységes nemzeté minősítése;
- az ilyen nemzeti egység, összefogás és együttműködés elsődleges értékévé illetve hajtóerővé nyilvánítása és ennek érvényesítésére törekvés;
- a nemzet és bizonyos nemzetinek tekintett vallás vagy vallások sorsának összekapcsolása és az ilyen vallások előnyös kezelése, a nacionalista vallásosság elemeinek – pl. magyarok Istene, magyarok Nagyasszonya – megjelenése;
- a deszekularizáció és a reszakralizáció kedvezményezése;
- az alkotmányozási eljárás egyszerűsítése, a törvényhozó hatalmat gyakorló parlament alkotmányozó hatalommal való felruházása, a választópolgárok és a társadalom jelentős (tudományos, gazdasági, vallási, kulturális, művészeti stb.) intézményeinek kirekesztése az alkotmányozó eljárásból;

<sup>10</sup> Cesare PINELLI: „The Populist Challenge to Constitutional Democracy” *European Constitutional Law* 2011. I. 5–16.

- a kormányzati rendszert alkotó központi állami szervek (különösen a parlament, az államfő és a Kormány) közül kizárólag a Kormány alaptörvényi felruházása a tárgykörök szerint nem nevesített, tehát általános, és ezáltal szinte korlátlan központi főhatalommal, amelytől eltérően az államfő és a parlament csak az Alaptörvényben vagy törvényben kifejezetten megjelölt hatásköri jogokat gyakorolhat;
- az alkotmánybíráskodás szerepének módosítása, korábbi hatásköri jogainak szűkítése;
- a túlnyomó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők alkotmányozó hatalmának kihasználása más hatalmi ágazatok és önálló központok politikai arculatának illetve függőségének formálására;
- a Kormány és az érdekképviselői szervezetek bizonyos tárgykörökben alkalmazott *konszenzuális* együttműködésének megszüntetése vagy konzultatívvá sorvasztása;
- a választópolgárok által választott, tehát eredeti illetve közvetlen legitimitációval, vagyis felhatalmazottsággal rendelkező szervezetek és szervek számának és szerepének mérséklése;
- a közhatalom szervezetének vertikális hierarchizálása és erős központosítása, a települési, a területi és az intézeti autonómiák anyagi és egyéb önállóságának, döntési jogosítványainak csökkentése, a Kormány vagy más központi közigazgatási hatóságok kihelyezett (dekoncentrált) szerveinek szaporítása és hatáskörük bővítése;
- a tudományos, művészeti, kulturális, oktatási, nevelési, tömegközlelési, egészségvédelmi, szociális, sport stb. intézmények növekvő hányadának államosítása, egyházasítása, illetve politikai arculatának egységesítése;
- számos önállóan és hatékonyan működő szakmai intézet illetve szolgáltató alakzat kényszerű összevonásával nagyméretű, bonyolult belső hierarchizáltsággal és szerény eredményességgel funkcionáló szervezeti komplexumok létrehozása;
- több gazdasági természetű közszolgáltatás köztulajdoni jellegének bővítése;
- érvelő egyensúlyozás, esetleg finom fortély helyett engesztelhetetlenül gyűlölködő eszközök és módszerek alkalmazása a legális politikai ellenfelekkel szemben némely politikai erők részéről;
- bizonyos hatalomra jutott politikai erők kiválasztottságának, kizárólagos nemzeti, hazafias kiválóságának fanatikus hirdetése, a politikai ellenfelek hazaárulóvá és bűnössé nyilvánítása, a lelkesült, valamint az érdekeltségből vagy megfélemlítésből kényszerült vazallusok számának emelkedése;

- a törvényalkotás és a törvények inflációja a kormányzati erők politikai érdekeinek szolgálatában;
- az elektronikus médiumok és a sajtó politikai orientáltságának látványossága;
- a büntetendő magatartások – tehát tevékenységek és mulasztások – számának emelkedése, a büntetések, különösen a szabadságelvonás szigorának fokozódása;
- a pártosodás gyakori belterjessé és öncélúvá torzulása, a civil szervezetek, a társadalmi mozgalmak tiltakozásainak, követeléseinek, igényeket, elvárásokat, probléma-megoldásokat, fejlesztési koncepciókat kimunkáló fellépéseinek élénkülése;
- a jövedelmek egyenlőtlenségének feltűnő növekedése, a társadalmi esélyegyenlőség és integráció érvényesülésének szűkülése;
- a nélkülözők, a kirekesztettek, a támogatást igénylők számának emelkedése, néhány egyházi és számos jótékonyági szervezet szolidáris, szociális, illetve karitatív szervező és segítő munkásságának felértékelődése;
- a felzárkózást, a kibontakozást, a haladást gerjesztő szellemi, lelki, érzelmi, erkölcsi, kulturális, gazdasági, jóléti megújulás és a derűs előzékenység helyett a terméketlen bezárkózás, féltékenység, irigység, gyűlölet, valamint az egyre sötétebbé színezett közelmúlttal szembeni ressentiment táplálása;
- a közhatalom képviselőinek gyakori pátoszai által bonyolított labirintusok Ariadné-fonalainak ijesztő kuszálódása és szakadozása, valamint a nietzschei típusú paralysis progressiva, vagyis az előrehaladott bénulás endémiává válásának fenyegetése.

A teljességre korántsem törekvő felsorolásból érzékelhető, hogy a tökéletességet sosem elérő, de magát folytonosan balanszírozó és ezáltal kiigazító, javító alkotmányos jogállami demokrácia *egyensúlyozó* karjainak viszonylag egyenlő billentő erejét a posztdemokrácia a hatékonyság növelésének célzatával és ígéretével *az egyik egyensúlyozó erő javára formálja*. Úgy vélem, hogy a túlzásokat, az egyoldalú mértéktelenségeket veszélyesnek, sőt ártalmasnak tartó, ezért ezeket határozottan ellenző és a körülmények változásaihoz igazodó *optimálist* ajánló arisztotelészi meszotész történelmileg igazolt ismeretében a 2005-ben elhunyt Jacques *Derrida* által jellemzett *hatékony egyensúlyozó mechanizmusok* működését a javított, az irányított, vagyis a posztdemokrácia sem nélkülözheti. Ezt igazolja, és talán garantálja az Alaptörvénynek a hatályát veszített Alkotmányból változtatás nélkül átvett – a 2010-ben elhunyt *Kulcsár Kálmán* akadémikus, a rendszerváltozást előkészítő Németh-kormány igazságügyi minisztere által az 1222. évi magyar Aranybullában rögzített *ius resistendi* adap-

tálásával megfogalmazott – következő rendelkezése is: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni”. [C) cikk] Az alkotmányos jogállami demokrácia túlzásainak korlátozása, hiányainak pótlása nem lehet aránytalan. A mértéktelenség szinte mindig veszélyes, az *önhitt, dölyfös túlméretezettség végzettszerű szankciója pedig a kegyetlen kudarc*. A klasszikus görög bölcsélet ezeket a tanulságos törvényszerűségeket nevezte hübrisznek és moirának.

# ÁLLAMCÍMERÜNK PAJZSON KÍVÜLI ALKOTÓ ELEMEI

BERTÉNYI IVÁN\*

*Kumorovitz L. Bernát emlékének*

A teoretikus heraldikai felfogás szerint a címer legfontosabb, nélkülözhetetlen alkotó eleme a pajzs. A pajzson kívüli tartozékokat a heraldikai kézikönyvek másodlagosnak, elhanyagolhatónak tekintik, és csak a címerpajzs bemutatása után külön fejezet(ek)ben tárgyalják.<sup>1</sup> Ugyanakkor a valóságban ezek az elemek végigkísérik a címerhasználat történetét, ráadásul az „élő heraldika” korában ugyanazon ábrázolások esetenként hol címerpajzsban, hol azon kívül tűnnek fel. Erre a legjobb példa fővárosunk címerének a középkori története. Buda 1292. évi kettős pecsétjének az előlapját csak a hétszer vágott pajzsot (kívül) övező szőlőindák és a sisak nélkül sisakdíszként szereplő, indákon függő három szőlőfürt különbözteti meg az Árpádház családi címerétől, míg a háromtornyú vár a hátlapon, címerpajzs nélkül szerepel a pecsétmezőben. (1. ábra<sup>2</sup>) Az ugyancsak a XIII. században bevezetett és a XVI. századig rányomottan használt kisebb pecsét a királyi címerből származó hétszer vágott pajzs fölött a háromtornyú falrészletnek csak a két szélső tornyát szerepelteti a pajzs felső szegélyén, a sisakdísz helyén. (2. ábra<sup>3</sup>) A középkor végén kőbe vésték a budai város címer kétféle változatát is. A (fővárosunk mai címerében is Budát szimbolizáló) tornyok most már a címerpajzsba kerültek. Az egyik címerváltozat a vágásos címer hétszer vágott alsó mezeje fölött itt is csak két tornyot mutat (3. ábra), a másik viszont elhagyja a királyi címer sávozatát, s a korábban a pajzson kívül szereplő tornyok (a hozzájuk tartozó falrészlettel és nyitott kapuval) most már az egész címerpajzsot elfoglalják.<sup>4</sup> A budai címer középkori alakulása so-

\* Professor emeritus (ELTE BTK Történelem Segédtudományai Tanszék; az MTA doktora).

<sup>1</sup> D.L. GALBREATH – Léon JEQUIER: *Manuel du blason* (Lausanne: Spes 1977) 173–216. Georg SCHEIBELREITER: *Heraldik* (Wien, München: R. Oldenburg 2006) 112.

<sup>2</sup> KUBINYI András: „Buda város pecsétjének használatának a kialakulása” *Tanulmányok Budapest Múltjából XIV* 1961/14. 1–2. kép.

<sup>3</sup> KUBINYI (2. lj.) 7. kép.

<sup>4</sup> KUBINYI (2. lj.) 8. és 26. kép. A budai címer részletesebb történetéhez lásd még KUBINYI András:



rán tehát a tornyok ábrái a pajzs nélküli pecsétből a pajzs felső szegélyére, majd a címerpajzsba kerültek. A XIII. század végén még a pajzsot övező szőlőindák és a felső szegélyen látható szőlőfürtök ugyanakkor eltűntek.

Most nézzük meg, találhatók-e pajzson kívüli, ugyanakkor a címerhasználatba hozható elemek államcímernk történetében. Hangsúlyozzuk, hogy e helyen nem kívánunk belebocsátkozni a magyar államfogalom kifejlődésének sokat vitatott kérdéseibe. Röviden tehát: a történészek körében már régóta kialakult konszenzust követve jelen áttekintésünkben Szent István korától kezdve magyar államról beszélünk és a magyar királyi címet már megjelenésétől államcímernek tekintjük. A címerpajzsokra került ábrázolásoknak bőséges irodalma van, ezért ezekre most nem térünk ki. Minthogy igen nagy időszakot, több mint nyolc évszázadot kell áttekintenünk – főleg a középkort követő időszakban – nem törekedhettünk a teljességre. A „hivatalos” címerhasználatra összpontosítottunk. A díszítő funkcióban szereplő címerek pajzson kívüli alkotó elemeit csak esetenként vehettük figyelembe.

Tekintsük át vázlatosan, milyen pajzson kívüli elemekkel találkozunk a magyar királyok jelvényein. Az általános felfogás – Hóman Bálint és az őt követő szerzők kutatásai alapján – III. Béla korának (1173–1196) tartja azt az újabb szakirodalomban H 69. szám alatt szereplő dénárt, amelyen a kettőskereszt címerpajzs ábraként először előfordul (4. ábra). Már 125 éve (Réthy Lászlónál) felmerült, az 1960-as évek derekán pedig (Tari László és Gedai István által) újabb érvekkel alátámasztott szakmai vélemények IV. Béla király (1235–1270) pénzei közé sorolták a kérdéses érmét. Legújabban Körmenyi Tamás hozott fel meggyőző érveket a kérdéses dénár III. Béla korára keltezése ellen.<sup>5</sup> Jelen áttekintésünk szempontjából (függetlenül verésének a korától) a pénzérme, pajzsának a felső szegélyén látható B betűt semmi esetre sem tekinthetjük a pajzshoz tartozó sisakdísznek, inkább a király nevét feltüntetető felirat részének.

„Az államcímernk elemei középkori városaink címerében” in IVÁNYI (Jancsik) Ede: A Magyar Birodalom vagy Magyarország s részeinek címerei (Pest 1869 [reprint 1989]) Függelék 137–142.; BERTÉNYI Iván: „Címerpajzson szereplő és pajzson kívüli ábrázolások: Buda város középkori címerpajzsa és annak külső díszei” in ERDEI Györgyi – NAGY Balázs (szerk.): *Változatok a történelemre. Tanulmányok Székely György tiszteletére* (Budapesti Történeti Múzeum – ELTE BTK Középkori és Kora Újkori Egyetemes Történeti Tanszék 2004) 203–208.

<sup>5</sup> Ábrája: III. Béla emlékezete. Válogatta KRISTÓ Gyula, MAKK Ferenc, MAROSI Ernő (Magyar Helikon 1981) 14/1. ábra. Az érme megnevezése RÉTHY László: *Corpus nummorum Hungariae I.* (Budapest 1899) rövidítése alapján CNH.I. 263., illetve Lajos HUSZÁR: *Münzkatalog Ungarn von 1000 bis heute* (Budapest 1979) nyomán újabban H 69. A kérdés régebbi irodalmát is összefoglalja KÖRMENYI Tamás: „A magyar királyok kettőskereszt címerének kialakulása” *Turul* 2011. 3. füzet. 73–83. A kettőskereszt nem címerpajzson uralmi jelképként már IV. BÉLA korát megelőzően szerepel IMRE király (1196–1204) nagypecsétje királyalakjának az országalmáján. Esztergomi Főkáptalan Levéltára 24.1.4., Magyar Országos Levéltár Gipszmásolat-gyűjtemény. V.(1) 16. ÉRSZEGI Géza (szerk.): *Sigilla regum – reges sigillorum: Királyportrék a Magyar Országos Levéltár pecsétgyűjteményéből* (A pecsétek leírását készítette SÖLCH Miklós, fényképezte SZELÉNYI Károly; Budapest 2001) 40–41. 6. szám.

Hasonlóképpen nem láthatunk heraldikai külső díszeket Imre király (1196–1204), II. András (1205–1235) (5. ábra) vagy IV. Béla (1235–1270) (6. ábra) aranybulláin.<sup>6</sup>

Az Anjou uralkodók alatt többféle pajzson kívüli elem jelenik meg. Károly Róbert (1308–1342) 2 felségpecsétjének a hátlapján egy-egy hasított 1. mezejében liliomokkal látható. (7. ábra<sup>7</sup>) A pajzs felső szegélyén álló kettős keresztet sisak nélküli sisakdísznek tekinthetjük. (A címerpajzs mesteralakját ismétli meg.) Érdekesebb az 1331 és 1342 között használt 3. felségi pecsét (8. ábra). Itt a sisakdísz helyén a kettőspecsét előlapján szereplő, Anjou-liliomokkal behintett és sávozott (hasított) címerpajzs áll, a pajzs két oldalán pedig 1–1 egyfejű sárkány pajzstartó látható.<sup>8</sup>

Az Anjouk többször használt struccfej sisakdíszre Nagy Lajos király (1342–1382) titkos pecsétjén a döntött pajzs felső sarkára helyezve jelenik meg.<sup>9</sup> Színes ábrája ténylegesen használt sisakdíszként látható Károly Róbert 1330. évi Basarab román vajda ellen indított szerencsétlen hadjáratának az illusztrációján (9. ábra) a Képes Krónikában.<sup>10</sup> A pénzekon már korábban, a XIV. század derekától előszeretettel ábrázolt csatabárdos, országalmás Szent László-alak, Mária királynő (1382–1395) felségi pecsétjének a hátlapján tűnik fel a pajzs felső szegélye felett egyszerre sisakdíszként és pajzstartóként is értékelhető szerepkörben. (10. ábra) A pajzstól két oldalt egy-egy patkót harapó strucc pajzstartó is környezi. További érdekesség a pecsét mezejében az egész címer köré helyezett négy karjú keretet fent tartó 2, kiterjesztett szárnyú angyal, alul 2 sárkány. Ezeket (mivel közvetlenül nem érintkeznek a pajzzsal) klasszikus értelemben nem tekinthetjük pajzstartónak. Mindazonáltal figyelni kell rájuk, mert az angyal pajzstartók később feltűnnek és még a modern korban is (1946-ig) szerepelnek államcímernk történetében.<sup>11</sup> De megjelenik az Anjou-korban az államcímernk történetét napjainkig kísérő, pajzsra helyezett korona is. (11. ábra) A fia mellett társuralkodói jogokat gyakorló Erzsébet anyakirályné lengyel ügyekben használt pecsétjének magyar-lengyel címerpajzsai fölött nyílt korona látható.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> BERTÉNYI Iván: *Magyar címertan* (Budapest: Osiris 2003) 65. 64–66. ábra.

<sup>7</sup> MAROSI Ernő – TÓTH Melinda – VARGA Lívía (szerk.): *Művészet I. Lajos korában. Katalógus* (Budapest: MTA Művészettörténeti Kutató Csoport 1982) 42. A 30. számú pecsétet 1323 és 1330 között használták.

<sup>8</sup> MAROSI-TÓTH-VARGA (7. lj.) 16. tábla, 32. szám.

<sup>9</sup> MAROSI-TÓTH-VARGA (7. lj.) 147. 42. szám, illetve 19. tábla, 42. szám. Már KÁROLY Róbert garasán is előfordul, MAROSI-TÓTH-VARGA (7. lj.) 23. tábla, 65. szám.

<sup>10</sup> *Képes Krónika. Hasonmás kiadás* (Budapest: Magyar Helikon 1964) 143.

<sup>11</sup> MAROSI-TÓTH-VARGA (7. lj.) 150–151. 56. szám, illetve 21. tábla. Entő MAROSI: „Der grosse Münzsiegel der Königin Maria von Ungarn. Zum Problem der serialität mittelalterlicher Kunstwerke” *Acta Historiae Artium* 28(1982) 3–22.

<sup>12</sup> MAROSI-TÓTH-VARGA (7. lj.) 144. 35. szám, illetve 17. tábla.

Mit szimbolizálhattak a bemutatott pajzson kívüli elemek Anjou kori heraldikánkban? Írásos magyarázat helyett csak a korabeli eszmetörténetből merített általános ismeretekre támaszkodhatunk. A korona a XIV. században feltehetően az égiektől eredeztetett királyi hatalom szimbóluma lehetett. A kortárs Képes Krónika miniátora a Salamon király (1063-1074) és a vele szemben álló Géza valamint László hercegek összecsapása előtt megfest egy jelenetet, amely a két herceget ábrázolja. László látomásában egy égből leereszkedő angyal koronát helyez Géza fejére (12. ábra), amit aztán úgy értékel, hogy az övék lesz a győzelem. S valóban, a mogyoródi csatában a hercegek vereséget mérnek Salamon csapataira és ezzel Géza megszerzi a királyságot.<sup>13</sup> Így elképzelhető, hogy a pajzsra helyezett korona és az angyal pajzstartó egyfajta, az égiektől származó királyi hatalomra utalhat. A sárkány pajzstartó jelentése bizonytalanabb. Lehet, hogy a legyőzött (legyőzendő) gonoszt szimbolizálja. Még problematikusabb a patkót harapó strucc szimbolikája. Jelentésére született egy olyan szellemes magyarázat, amely a tartományurak Károly Róbert kori megtörésével hozza összefüggésbe. Egy régi hiedelem szerint ugyanis a strucc megeszi a lovat. Már elfogyasztotta a tartományurakat szimbolizáló lovat az óriási madár, csupán a patkó marad a szájában.<sup>14</sup> Elbizonytalanítja azonban ezt a magyarázatot, hogy külföldön számos, patkót harapó struccos címer maradt fenn a középkorból (köztük városcímerek is), amelyek nem hozhatók kapcsolatba Károly Róbert és a magyar oligarchák összecsapásával.

A lovagkirályként tisztelt Szent László kultusza különösen a litvánok elleni háborúk idején terjedt el Magyarországon. Igen gyakran szerepel pénzeken, templomi freskókon.<sup>15</sup> A középkori szokások szerint sem a korona, sem a sárkányos, angyalos, vagy a lovagkirályt megjelenítő pajzstartók, sisakdíszek használata nem állandósult, bár többük később vissza-visszatér. Miként a királyi, (ország) címer is folytonosan változott, a pajzson kívüli alkotó elemek is csak esetlegesen tűntek fel, nagy részük hamarosan feledésbe is merült.

<sup>13</sup> *Képes Krónika* (10. lj.) 83.

<sup>14</sup> VAJAY Szabolcs: „A sisakdísz megjelenése a magyar heraldikában” *Levéltári Közlemények* XL (1969.) 279–287.

<sup>15</sup> BERTÉNYI Iván: „Szent László kultuszának Anjou-kori történetéhez” *Századok* CXXX (1996) 985–989. A sisakdíszként a pajzs felső szegélyére helyezett királyi (akkoriban kialakuló országos) címer, címerpajzs szimbolikáját (a díszítő funkción kívül) jelenleg nem tudjuk megfejteni. Minthogy királyi felségpecséten fordul elő, semmi esetre sem utalhat fővárosra, mint Buda 1703 október 23-i kelettel I. LIPÓT (1657-1705) király által kiállított címeres levelében (ott „supra scutum [...] aliud scutum rotundum vera et gemina mentionati Regni nostri Hungariae Insignia, praecipuos utpote Quatuor Fluvios et ex viridi Tricolle Corona aurea redimito, praeeminentem auream duplicem crucem continens, et Caput sive Metropolim Regni ipsam civitatem BUDENSEM designans [...]”). Dr. CSÁKY Imre (szerk.): *Buda szabad királyi főváros címeres kiváltságlevele nagy titkos függőpecséttel* (Budapest: Híd Marketing és Térképészeti Kft. Budapest Főváros Levéltára 2000) 34. (Facsimile VII. folio, r.=13.)

Zsigmond (1387–1437) első, kettős pecsétjének a hátlapján kettős kereszt címere sisakdíszként egyfejű sast, pajzstartójaként (összesen) öt (egyfejű) sárkányt tüntet fel (13. ábra).<sup>16</sup> De előszeretettel ábrázoltatja a pajzsa körül tekerdő sárkányt – az általa alapított Sárkány-rend jelvényét – másik címerváltozatában (14. ábra), a sávozott mezőt családi címere sasával együtt feltüntető jelképén is.<sup>17</sup>

V. László (1440–1457) (15. ábra), miként utóda, I. Mátyás (1458–1490) szívesen alkalmazott koronát címerpajzsa felett. Mátyás könyvtára tulajdonost jelző (possessor) és díszítő funkciójú címerein egyaránt szerepeltetett angyal pajzstartókat (16. ábra). V. László (1440–1457) kisebb pecsétjén jobbról-balról 1-1 sasfej tűnik fel pajzstartóként. II. Ulászló (1490–1516) is angyalos pajzstartójú, címergyűrűvel övezett pecsétet használt (17. ábra).<sup>18</sup>

A Habsburgok trónra léptével jelképük, a sas négy évszázados szerephez jut hazánk címertörténetében. I. Ferdinándnak (1526–1564) még a bátyja viseli a német-római császári címet, a magyar királyi öcs csak az 1 fejű (azaz a királyi) sas mellére helyezi (a más országok, tartományok címergyűrűjétől övezett) magyar címet. (18. ábra)<sup>19</sup> A sas egyszerre kap pajzstartó és sisakdísz szerepet is a pajzs felső szegélye fölötti helyzetében. A későbbi, Német-Római Császárság uralkodói címét és címerét viselő, egyben magyar király Habsburg uralkodók a kétféjű sas mellére helyezték címereiket. Az egyre bővülő számú tartományi címet olykor a pecsét középső pajzsát körülölelő címergyűrű pajzsain ábrázolták, máskor több pajzsot helyeztek egymásra, illetve az egyes pajzsokat osztották annyiszor, hogy valamennyi országuk, tartományuk címere ráférjen.<sup>20</sup> Az egyes tartományok igazgatása során használtak a Habsburg uralkodók (illetve a nevükben eljáró szervek) olyan pecsétet is, amelyek csak egy-egy ország, tartomány címerét ábrázolták. A XIX. század elején a Német-Római Császárság helyébe lépő Osztrák Császárság címerében I. Ferenc (1792–1835) nagy pecsétjén két angyal pajzstartó tartja a kétféjű osztrák császári sasos alappajzsot,

<sup>16</sup> BEKE László – MAROSI Ernő – WEHLI Tünde (szerk.): *Művészet Zsigmond király korában 1387-1437. II. Katalógus* (Budapest 1987) 13. Zs. 4. szám.

<sup>17</sup> MÁLYUSZ Elemér: *Zsigmond király uralma Magyarországon (1387-1437)* (Budapest: Gondolat 1984) 192–193. közt. 3. fényképes oldal 1. kép. A sárkány testén kis, kettős kereszt címerpajzsral: BEKE–MAROSI–WEHLI (szerk.) (16. lj.) 444. T 36. szám. Magyar-cseh címeres kályhacsempe koronás, zárt sisakkal, felette a cseh uralkodói címeren gyakori tollas sisakdíszel. BEKE–MAROSI–WEHLI (szerk.) (16. lj.) 432. T 4. szám.

<sup>18</sup> Wien, Staatsarchiv, Boh. 19.01.1454. KUMOROVITZ L. Bernát pecsétmásolat gyűjteménye. BTM 60.2033. Mátyás 5 lombú pajzskoronás pecsétje Wien, Staatsarchiv, 11.09.1487. KUMOROVITZ pecsétmásolat gyűjteménye, Budapesti Történeti Múzeum 66.2050. 1496: Ugyanott: 66.2056.2

<sup>19</sup> KUMOROVITZ L. Bernát: „A magyar közép- és nagycímer kialakulása” *Levéltári Közlemények* XXXV (1965) 213. ábrája 226–227. közt. 2. ábra.

<sup>20</sup> Vö. OTTO POSSE: *Die Siegel der deutschen Kaiser und Könige. I-V.* (Dresden 1909-1913); KUMOROVITZ (19. lj.) 212–215.

amely középpajzsot, boglárpajzsot, sőt szív pajzsot is feltüntet, benne hazánk címerével. (19. ábra<sup>21</sup>)

A magyar címernek a sas mellére helyezését egyébként már az 1550. évi XLVIII. törvénycikk is előírja.<sup>22</sup> Az 1723. évi XCVIII. törvénycikk az akkor megalakított Magyar Királyi Helytartótanács számára rendeli el az uralkodó címerének sassal megjelenített használatát.<sup>23</sup> A magyar Szent Korona (többnyire pontatlanul ábrázolva) szintén gyakran szerepel a Habsburg uralkodó pecsétjein is. Példaként a „kalapos király” II. József (1780–1790) Magyarország közép-címerét megalkotó<sup>24</sup> bírói (kisebb) pecsétjét említjük meg. (20. ábra) A kétfejű, császári koronával díszített sas pajzstartó mellén az alappajzs a társországok, illetve melléktartományok címerait tünteti fel, a szív pajzsban látható magyar címer felső szegélyén a Szent Korona nyugszik.<sup>25</sup>

Az 1848-as forradalom idején a magyar kormány a koronás kiscímert használta. Republikánus körök azonban már a bécsi udvarral való szakítástól kezdve királyi szimbólumot láttak benne. Tánicsics Mihály lapja, a Munkások Újságja 1848 októberében címlapján máglyán égeti el a Pragmatica Sanctio cserfaággal és olajággal díszített koronás példányát. Miután pedig 1848. december 2-án a bécsi kormánykörök puccsal lemondatták V. Ferdinánd királyt (1835–1848) és a fiatal Ferenc Józsefet (1848–1916) ültetik a trónra, a Márczius Tizenötödike c. újság előbb „félárbócra” (a címer sarkára) helyezi a Nemzeti Színház műsorhirdetményén szereplő címer koronáját, majd teljesen eltávolítja. (21. ábra<sup>26</sup>) A Függetlenségi Nyilatkozat (1849. április 14.) után lombkoszorú került a Szent Korona helyére, de egyéb díszítéssel is használták a korona nélküli pajzsot. (22. ábra<sup>27</sup>) A korona nélküli kiscímert tekintették később (1918/19-ben és 1946/49-ben) is hazánkban köztársasági címernek. Pedig a nemzetközi használatban a címerpajzs feletti korona a szuverenitás szimbóluma is lehet. A világ legrégebb köztársasága, San Marino 1862-ben ilyen értelmezésben tett koronát címerpajzs felső szegélyére.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> KUMOROVITZ (19. lj.) 221., illetve 226–227. közti 15. ábra.

<sup>22</sup> DR. KOLOSVÁRI Sándor – dr. ÓVÁRI Kelemen (ford.): *Magyar Törvénytar (a továbbiakban MTT) 1526-1608. évi törvénycikkék* (Budapest: Franklin Társulat 1899) 284–285. Fordítási hibájakat kiigazítja KUMOROVITZ (19. lj.) 216. Erre a törvénycikkre hivatkozik KAUNITZ herceggel folytatott címervitájában 1766-ban gr. ESTERHÁZY Ferenc magyar kancellár. KUMOROVITZ (19. lj.) 217.

<sup>23</sup> MTT IV. 1657-1740 (Budapest 1900) 642–643.

<sup>24</sup> KUMOROVITZ (19. lj.) 214–215.

<sup>25</sup> KUMOROVITZ (19. lj.) 226–227. közti 11. ábra.

<sup>26</sup> KUMOROVITZ (19. lj.) 229., BERTÉNYI Iván: *A magyar korona története* (Budapest: Kossuth 1986) 128–129. közti 5. fényképpoldal, 139., 165–167.

<sup>27</sup> A belügyminiszteri pecsét 1849-ből, KUMOROVITZ (19. lj.) 226–227. közti 32. ábra.

<sup>28</sup> „Uso della corona „chiusa” simbolo della sovranita, terminata con una grossa perla ed una croce sopra.” Arnolfo Cesare D’ARDEA: „Storia araldica i diritto nobiliare nella repubblica di S.

Ezzel el is érkeztünk címertörténetünk utolsó másfél századához. Az 1848. évi XXI. törvénycikk csak annyit mond ki, hogy a „nemzeti szín és az ország címere ősi jogaiba vissza állíttatik”, és hogy minden középületeknél és közintézményeknél a nemzeti lobogó és az ország címere használtassék,<sup>29</sup> arról azonban nem intézkedik, milyen pajzson kívüli külső jegyekkel díszítsék a magyar kis- és középcímert. Talán ennek is tudható be, hogy 1867 után címernk – az 1918-ig mindig szereplő Szent Korona mellett – három különböző változatban is megjelenik.

A Magyar Történelmi Társulat által kiküldött bizottság (Ipolyi Arnold, Rómer Flóris és báró Nyáry Albert) javaslata szerint „a pajzsot két oldalról telamonok gyanánt két álló angyal tartja”<sup>30</sup> Ezt a címet írja elő az 1895. évi 3755. számú, október 11-én kelt címerrendelet is, lehetővé téve a cserfaág-olajág cartouche használatát. Ezzel szemben a Budapesti Közlöny címlapja 1895-ben és az 1896. június 20-i (146.) számig mégis a jelenlegi államcímernkkel azonos, pajzstartó és cserfaág-olajág nélküli címet tüntet fel. A nem hivatalos rész hirdetései közt többször szerepel díszítésként cserfaággal-olajággal ábrázolt kiscímer. Az angyal pajzstartós középcímer (23. ábra) és kiscímer használatát előíró újabb miniszterelnöki rendelet<sup>31</sup> lehetővé teszi a pajzsot jobbról-balról kísérő cserfaág-olajág (24. ábra) használatát is. A kétfejű sasos pajzstartók 1867 után az Osztrák-Magyar Monarchia közös címerének az osztrák címerfelébe „vonultak vissza”. Az 1916. évi XV. törvénycikk ezt (a pajzstartók nélküli) alul az 1723. évi Pragmatica Sanctio kulcsszavait szalagon feltüntető címerváltozatot írja elő. (25. ábra)

Röviden összefoglalva tehát 1867 és 1918 közt a pajzstartó nélküli, a két angyal pajzstartós és a cserfaággal-olajággal övezett magyar címerváltozat is előfordul. Ráadásul nemcsak a gyakorlat, hanem a jogszabályok is megengedőek: párhuzamosan többféle címerváltozat közül lehet választani. (a kis- és középcímer alkalmazásának a lehetőségeiről – nem tartozván témánkhoz – most ne essék szó.)

Az 1918. évi őszirózsás forradalom által kikiáltott „Magyar Népköztársaság” címere abban tért el az addig használt állami kiscímertől, hogy a címerpajzson nyugvó királyi koronát és a hármashalom középső részén látható nyílt koronát – királyi szimbólumnak tekintve őket – elhagyta. A rendelet előírása szerint „pajzstartó alakoknak, a címerpajzsot övező lombdísznek, vagy a köztársasági államformához illő egyéb ízléses díszítésnek az alkalmazása szabad, de nem kötelező.” A továbbiakban a Károlyi Mihály miniszterelnök által aláírt rendelet

---

Marino” in *Genealogica et Heraldica, Lisboa 1986. Actas de 17-o Congreso Internacional das Ciencias Genealógicas e Heraldice* (Lisboa 1989) 17.

<sup>29</sup> KUMOROVITZ (19. l.) 226.

<sup>30</sup> *Századok* IV (1870) 190.

<sup>31</sup> 3970/1915. M.E. sz. rendelet. Budapesti Közlöny 1915. november 6.

részletesen taglalja, miképpen kell az addig használatos címeres ábrázolásokról, tárgyakról a koronát eltüntetni.<sup>32</sup>

Az 1919. évi Tanácsköztársaság rövid fennállása alatt nem foglalkozott hivatalosan a címerkérdéssel. A Horthy korszak „király nélküli királysága” az I. világháborút megelőző időszak heraldikai hagyományait folytatta. A II. világháború végén német segítséggel hatalomra kerülő Szálasi Ferenc és hungarista mozgalma a koronás kiscímert használta, de alája H betűt és nyíl végű keresztet („nyilaskeresztet”) helyezett.

Az angyalok tartotta koronás kiscímert használta a Debrecenből Budapestre költöző Ideiglenes Kormány. 1946. február 1-jén kikiáltották a köztársaságot. A hivatalos lap, a Magyar Közlöny ezután még több mint negyed évig az angyal pajzstartós, Szent Koronát feltüntető kiscímerral a címlapján jelent meg. (június 4-ig) 1946. június 6. és november 30. közt címer nélkül jelent meg a Közlöny, végül 1946. december 1-jétől 1949. augusztus 18-ig (az akkoriban Kossuth címernek nevezett) korona nélkül, cserfaág-olajág cartouche-sal.<sup>33</sup>

Az 1949. augusztus 20-i Alkotmányban (1949. évi XX. tv.) megállapított „rákosista címer” oly mértékben antiheraldikus volt, hogy külső tartozékairól érdemben nem lehet beszélni. Az 1957- i Kádár korbéli címer (26. ábra) a nemzeti jelleget túlhangsúlyozó címerpajzsa ellenére minden magyar heraldikai hagyományt nélkülöz, hiszen a sisakdísz helyén ábrázolt ötágú vörös csillagja, a pajzsot övező kék mező, az arra bocsátott arany sugarak, a nemzeti és vörös szalaggal átkötött búzakoszorú az 1949 előtti magyar heraldikában nem fordulnak elő.<sup>34</sup>

Az 1989–1990-es címerviták a Szent Koronát feltüntető, illetve a koronátlan kiscímer körül zajlottak. Miután bebizonyosodott, hogy a korona nem ellentétes a köztársasági államformával (több köztársaság címerében is szerepel, szuverenitás szimbólum), az 1990. évi XLIV. törvény végül a pajzstartók és cartouche nélküli koronás kiscímer államcímerré emelését választotta.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) a közelmúlt hagyományait folytatja, amikor pajzstartók és cartouche nélküli pajzsot választva úgy dönt, hogy a pajzsra a magyar Szent Korona nyugszik. A címerhasználatot részletesebben szabályozó 2011. évi CCII. törvény 1. § 2. cikkelye az 1895. és az 1915. évi címerváltozatokat élteti tovább, amikor kimondja, hogy a „köztársasági elnök a két angyallal mint pajzstartóval ellátott, a miniszterelnök a cserfaággal és olajággal övezett címer használatára is jogosult”.

<sup>32</sup> A Magyar Népköztársaság kormányának 5746/1918. M.E. sz. rendelete a köztársaság címeréről és az állampecsétről. Budapesti Közlöny 1918. (274. sz.) november 29. 5.

<sup>33</sup> FÖGLEIN Gizella: „A Magyar Köztársaság állami címere” *Levéltári Közlemények* LXII (1991) 3–7. BERTÉNYI (6. lj.) 78–79.

<sup>34</sup> BERTÉNYI (6. lj.) 79.



1. ábra



2. ábra



4. ábra



3. ábra





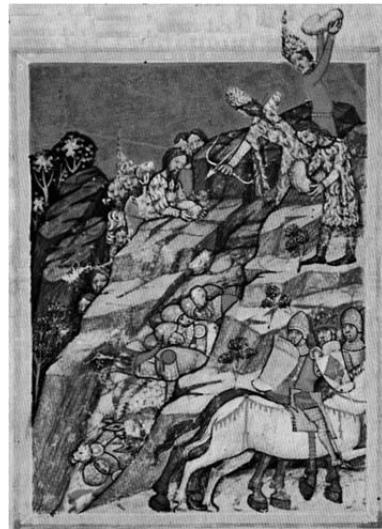
5. ábra



6. ábra



7. ábra



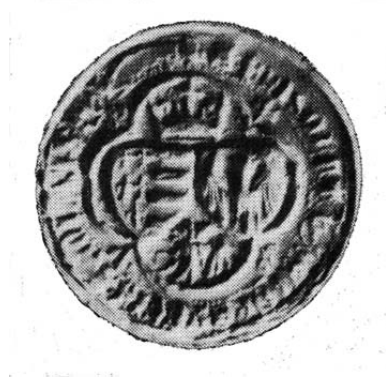
9. ábra



8. ábra



10. ábra



11. ábra



12. ábra



13. ábra



14. ábra



15. ábra



16. ábra



17. ábra



18. ábra



19. ábra



20. ábra



21. ábra



22. ábra

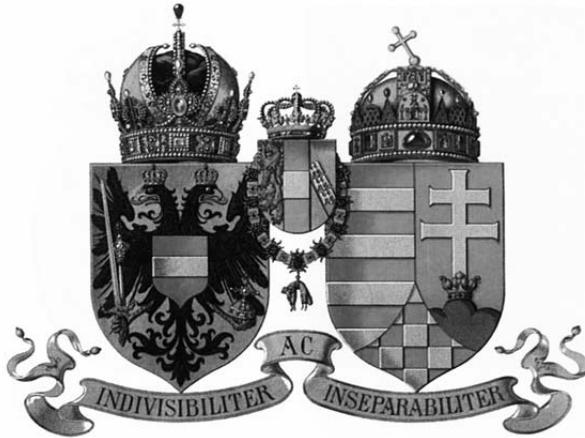


23. ábra



24. ábra

25. ábra



26. ábra

# KÉT VILÁG KÖZT, AVAGY VAN-E ALTERNATÍVÁJA A JOGÁLLAMNAK?

CSINK LÓRÁNT\*

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem közös szervezésében 2011. február 4-én megszervezett konferencián tartott előadásomban azt a kérdést tettem fel, hogy a készülő új alkotmánnyal vajon csak az 1949. évi XX. törvény cserélődik-e le, vagy az alkotmányosság is átalakul? Közel egy év elteltével a korábbi sejtéseket beigazolódottnak látom: Magyarország új Alaptörvényének alapvetően más a filozófiai háttere és jogszemlélete, mint a korábbi Alkotmánynak volt. Jelen cikkben ezt az állítást kívánom alátámasztani, tudományelméleti megközelítésben és kiragadott példák segítségével hívásával.

## 1. Az alkotmányjog és az alkotmányozás

Egy jogrendszernek az alkotmány az origója, az a viszonyítási pont, amelynek segítségével minden más jogszabály megítélhető. Épp ezért nehéz kérdés egy új alkotmány, illetve az alkotmányozási folyamat megítélése – hiszen pont az a zsinórmérték cserélődik le, amely más esetekben mérceként használható.

Az alkotmányozás elsősorban nem jogi, hanem politikai tevékenység. Az a döntés, hogy szükség van-e új alkotmányra, a jog rendszerén kívül születik meg. Nem a jog terenumába tartozó kérdés az sem, hogy egy új alkotmány fő irányvonalai (pl. a kormányforma, az alapjogvédelmi mechanizmusok stb. tekintetében) merre mutassanak. Ezeket a döntéseket a politikának kell meghoznia. Természetesen az alkotmányjogász szakma képviselőinek ezeket a folyamatokat is figyelemmel kell kísérnie, értékelnie kell, de a politikai döntések meghozatala egy másik szférára tartozik. Pusztán a jog paradigmáján belül nem lehet ugyanis kijelenteni, hogy a köztársaság jobb a királyságnál, a parlamentarizmus a prezidencializmusnál vagy például a négyszintű bírói szervezetrendszer a háromszintűnél. E kérdések eldöntése előzetes értékválasztáson alapul.

Lehet róluk véleményünk, amelynek *igazolására* jogi érveket is felhozhatunk, de a lehetőségek közötti választás politikai és nem jogi tevékenység.

\* Egyetemi adjunktus (PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszék).

Az alkotmányjog és az alkotmányjogász korlátainak meghatározása után arra kell kitérni, hogy mi az, ami viszont az alkotmányjogász feladata. Véleményem szerint az, hogy meghatározza, mi az, ami állandó, vannak-e olyan alkotmányjogi sajátosságok, amelyek örökérvényűek. E kérdések vizsgálata különösen is aktuális egy új alkotmány megalkotásakor. Fel kell tehát tennünk a kérdést, hogy elvi síkon vajon örökérvényű, axiomatikus tétel-e a jogállamiság eszméje, amelyre az 1989-es Alkotmány épült, vagy pedig van olyan „másik világ”, amelyhez szintén vezet út.

A tudományos vizsgálat alapvető követelménye a távolságtartás. Az új alkotmány elemzése során azonban a kutató nehézségbe ütközik: az Alaptörvény nem csupán a vizsgálat tárgya, hanem az a közeg is, amelyben a vizsgálatot folytatjuk. Erre tekintettel jelen írás a jog paradigmáitól kissé eltávolodva, formál logikai megközelítésben keresi a választ a feltett kérdésre.

## 2. Holizmus és redukcionizmus

A XX. sz. tudományfilozófiai vitáiban központi szerepet kapott a holizmus és redukcionizmus kérdése. A matematikus és pszichológus Mérő László összefoglalása értelmében a holizmus az a gondolkodási irányzat, amely szerint az „egész több mint a részek összessége”. Ezt a tényt a redukcionizmus sem vitatja, de az „egészre” az egyes elemekből, az összetevő részekből és az összetétel szabályaiból vonja le a következtetéseit.<sup>1</sup> A kétféle megközelítés az alapvetően eltérő szemléletmód következménye. A holizmus absztrakciókban gondolkodik, a struktúra egészét kívánja megérteni, és az „egészből” kiindulva vonja le következtetéseit a konkrétumra. A redukcionizmus viszont alulról építkezik, az egyes összetevők elemzéséből kíván eljutni az egész megértéséhez. Mérő gyakorlatias példájával élve: a holista szerint „a katedrális kövekből áll”, a redukcionista ugyanezt úgy látja, hogy „a kövek katedrálissá állnak össze”. Mind a két állítás igaz, és logikailag nem lehet eldönteni, hogy melyik szemléletmód helyes.

## 3. Holista és redukcionista jogrendszerek

### 3.1. Az európai jogrendszerek szemlélete

Nézzük meg, hogy eme tudományfilozófiai vita segítséget nyújt-e jogrendszerek megértéséhez! A (nyugat-) európai alkotmányosság és közjogi berendezkedés holista szemléletű. Absztrakt fogalmakban, intézményrendszerekben gondol-

<sup>1</sup> MÉRŐ László: *Új észjárások* (Budapest: Tericum 2001) 69–70.

kozik, és a konkrét ügyeket ezen intézményeken belül kívánja kezelni. A nyugati jogszemlélet felülről lefelé (az absztrakttól a konkrét irányába) építkezik, és ezt fejezi ki a jogállam eszméje. A jogállam ugyanis – értéktartalma mellett – a jog uralmát jelenti. Azt, hogy a jog az a társadalmi szabályozó eszköz, amely absztrakt módon rendezi a magatartási viszonyokat. A jogállam, mint a jog uralma ebben a szemléletben sem jelenti azt, hogy a jog lenne az egyetlen magatartási szabály. Természetesen nincs akadálya annak, hogy a jogalanyok a jog ellenére más elvekhez, értékekhez igazítsák magatartásukat: jogállamban is fontos szerepe lehet az illemnek, erkölcsi és vallási szabályoknak stb. Azt viszont jelenti a jogállam, hogy más, jogon kívüli szempontok (célszerűség, méltányosság, gazdaságosság) a jogalkalmazás során akkor vehetők figyelembe, ha ezt a tételes jog előírja. A jogállam lényege tehát a jog uralma, a jog az az absztrakció, amely a társadalom berendezkedését meghatározza, és ez az elv fejeződik ki az alkotmányban. Ez a szemléletmód az európai kultúrkörbe tartozó alkotmányokra általában jellemző, és különösen is a német jogi gondolkodásra.

### 3.2. A kínai jogrendszer szerkezete

A nyugati típusú alkotmányfelfogástól gyökeresen eltérő szemlélet uralkodik a Távol-Keleten, és különösen Kínában. A történelmi Kína államszervezeti berendezkedésére – bár eleinte a legalitás elvének és a jog uralmának is jutott szerep – döntő hatást gyakorolt a konfuciusi filozófia. Ez „utóbbi a személyes kiválóságon alapuló példamutatáson, a közösségi harmónia fenntartásának elsődleges fontosságán, a konfliktuskerülésen és a viták békés úton – kisközösségi keretekben való megbeszélés útján történő – feloldásán alapult”.<sup>2</sup> A konfuciusi eszmerendszer hatására Kína – Európával ellentétben – a társadalmi berendezkedését nem a jogra építette. Ezt a megközelítést jól illusztrálja a következő idézet: „Az ember ne hivatkozzék jogokra, mivel mindenkinek kötelessége, hogy a megbékélésre kész legyen, s ha a helyzet úgy kívánja, a közös érdekeket helyezze a saját érdeke felé. Nagy a bizalmatlanság a jogászokkal szemben, mert elvont szabályokra hivatkoznak, amivel akadályokat gördítenek a szükséges kiegyezéssel megoldások elé.”<sup>3</sup>

A XX. században a kínai jogrendszert számos behatás érte. A század elején a magánjogot porosz alapokra kívánták helyezni, és az akkori jog csúcsteljesítményének számító BGB-t igyekeztek átvenni. A BGB azonban a kínai eszmerendzertől és gondolkodásmódtól idegennek bizonyult, ezért kínai adap-

<sup>2</sup> SOMOGYI Árpád: „A közvetlen külföldi befektetések alapvető jogi keretei Kínában” *Külgazdaság* 2007/7–8. 92.

<sup>3</sup> René DAVID – Camille JAUFFRET-SPINOZI: „A Távol-Kelet jogrendszerei” in BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába* (Szeged: E-press 2004) 293.



tációja csak részleges eredményre vezetett.<sup>4</sup> A század közepén, a kommunista fordulatot követően a szovjet jog átvétele következett, azonban a jog ebben az időszakban is sajátos kínai jegyeket hordozott. A hetvenes évek végétől pedig Kína fokozatosan nyitott az Egyesült Államok, illetve annak jogrendszere felé.

Mint az látható, jogtörténetileg rövid idő alatt Kínára három, egymással szöges ellentétben álló jogrendszer gyakorolt hatást. Mindemellett Kínában tovább élnek a hagyományos nézetek, és ténylegesen a legtöbb területen továbbra sem a jog az elsődleges magatartási szabályozó eszköz.<sup>5</sup> Kínában tehát a jogrendszer nem homogén, sem fejlettsége, sem pedig a jog jellege tekintetében. Milyen következtetések vonhatók le az eddigiekből? Kínára egyáltalán nem jellemző az absztrakciókban való gondolkodás. A dolgok struktúrákban, sémákban való elhelyezése, besorolása és osztályozása a görög filozófia terméke – amelyből értelemszerűen Kína kimaradt. Ehelyett a kínai világszemlélet pragmatikus, a konkrét problémák feltárása és feloldása az erőssége. A kínai pragmatizmust jól jellemzi a Mao-ce Tungnak tulajdonított jelmondat: „Mindegy, hogy milyen színű a macska, a fő, hogy megfogja az egeret!”<sup>6</sup> Az európai jogrendszerekkel ellentétben tehát a kínai jogrendszer redukcionista, alulról felfelé építkezik, és a konkrét feladatokat előtérbe helyezi az absztrakt struktúrákkal szemben.

#### 4. A holizmus és redukcionizmus aktualitása

Az alkotmányozás és az Alaptörvény elemzése kapcsán a tudományfilozófiai és jogtörténeti kérdések vizsgálata nem öncélú. Az alkotmány tartalmának kialakulása nem korlátozódik a kodifikáció időszakára. A magyar alkotmánytörténetben 2012. január 1-je nem egy folyamatnak a vége, hanem a kezdete lesz; annak a kezdete, hogy az Alaptörvény szövegéhez értelmezés és gyakorlati alkalmazás kapcsolódik, amelyek együtt adják az új alkotmány jelentéstartalmát. Erre a tevékenységre magának az alkotmányozónak csak részben van ráhatása. Szükséges tehát vizsgálni, hogy a mostani közjogi szemlélet holista vagy redukcionista megközelítésben közelít-e a felmerülő problémákhoz.

<sup>4</sup> SOMOGYI (2. lj.) 93.

<sup>5</sup> DAVID–JAUFFRET–SPINOZI (3. lj.) 298.

<sup>6</sup> SOMOGYI (2. lj.) 93.

#### 4.1. A holista és redukcionista irányzatok közti különbségek a jogrendszerben

Milyen gyakorlati különbségek vannak tehát a két szemléletmód között?

- A holista jogszemlélet az intézményrendszert tartja elsődlegesnek, hite szerint a jó intézményrendszer alkalmas lesz a konkrét ügyek kezelésére. Ha a rendszerben bármilyen probléma merül fel, akkor absztrakt szinten, általánosságban kell vizsgálni, milyen változtatásokra van szükség. Ezzel szemben a redukcionizmus ügyekben, projektekben gondolkodik, és szükség esetén ahhoz igazítja az intézményrendszert. A problémák kezelését a pragmatizmus vezérli; azt a megoldást keresi, ami az adott esetre nézve a leghatékonyabb.
- Ez a különbség jelentkezik a jogalkotásban is. A holizmus fogalomrendszerében a jogalkotás feladata a struktúrák kiépítése, az intézményi keretek meghatározása. Absztrakt módon, jövőre vonatkozóan alkot magatartási szabályokat. Eredeti példánknál maradván a holizmusban a jogalkotás feladata a katedrális tervrajzának az elkészítése. A redukcionizmus számára – mivel alulról felfelé építkeznek – a jogalkotás nem a tervrajzhoz kell, hanem a kövek elrendezéséhez. A konkrét ügyek hatékony megoldásához használja a jog eszközt, ezért nem lehet rajta számon kérni a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mivel a jogalkotás *rendeltetése*, hogy a konkrét (már folyamatban lévő) ügyeket rendezze.
- A különbségek között az is megemlíthető, hogy a holizmus számára a jog az elsődleges rendező elv, amely önmagában zárt egységet képez. Ezzel szemben a redukcionizmusban a jog összefonódik más norma-rendszerek értékeivel, például a jóerkölcssel – és ezt akár a jog ellenében is kész érvényesíteni.

Nyilvánvaló, hogy pusztán e jellegzetességek alapján nem fogalmazható meg, hogy egy állam közjogi berendezkedése holista vagy redukcionista-e. Minden jogrendszer ennél bonyolultabb; a holista jogrendszer is adott esetben elszakadhat az intézményi keretektől, és a redukcionizmus is törekszik a módszeresség felé. Az egyes közjogi berendezkedések tehát a két szemléletmód keveredéséből jönnek létre, sőt a valóságban szükségszerű is a holista és redukcionista elemek keveredése. Elemzésemben tehát a holizmus nem a „jó”, a redukcionizmus pedig a „rossz” szinonimája – céloim csupán a tényszerű bemutatása annak, hogy melyik eszmerendszer uralkodik inkább a jelenlegi közjogi gondolkodásban.

A fenti ismérvek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy 2010-től kezdve a jogalkotói gyakorlat a redukcionizmus irányába tolódott el. Jellegzetes

példa erre az ún. különadót előíró törvény,<sup>7</sup> amely a jó erkölcsbe ütköző módon szerzett végkielégítések és más jövedelmek kétmillió Ft feletti részére 98%-os adót vetett ki. E jelenség azért tekinthető a redukcionizmus tipikus megjelenési formájának, mert egyrészt a múltra irányult, a már kifizetett végkielégítésekre is vonatkozott (sőt, a jogalkotói szándék szerint erre vonatkozott elsősorban), másrészt pedig *expressis verbis* egy jogon túli tényezőt vett figyelembe a szabály megalkotásakor. Az erkölcstelennek tartott juttatásokkal szemben annak ellenére kívánt fellépni, hogy e juttatások jogszabályon vagy pedig szerződésen (tehát jogilag értékelhető aktusokon) alapultak.

Hasonlóan az absztrakciós szint csökkenését mutatják a 2010 és 2011-ben megalkotott alkotmánymódosítások. A 2010-ben megalakult Országgyűlés 2012. január 1-jéig, az Alaptörvény hatálybalépéséig 12 alkalommal módosította az Alkotmányt, több mint 15 témakörben.<sup>8</sup> Jelen írásban nem kívánom az alkotmánymódosításokat tartalmilag elemezni,<sup>9</sup> csupán azt vizsgálom, hogy ez alkotmánymódosítások ténye és tartalma mennyiben mutat a redukcionizmus irányába. A holista gondolkodás logikájában az alkotmány azokat a kellően absztrakt, alapvető szabályokat kívánja meghatározni, amelyekhez a későbbiekben mind az államnak, mind a jogalanyoknak igazítaniuk kell a cselekményeiket. E felfogásban tehát az alkotmány normatív és jövőre irányuló. Természetesen a holista jogrendszer számára is szükséges lehet az alkotmány módosítása, ha azt célozza, hogy valamilyen folyamat új irányt vegyen.

<sup>7</sup> Elsőként „az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról” szóló 2010. évi XC. törvény, majd ennek alkotmánybírói megsemmisítését követően hasonló tartalmat illesztett a törvénybe „az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról” szóló 2010. évi CXXIV. törvény – amelyet az Alkotmánybíróság részben ismét alkotmányellenesnek talált.

<sup>8</sup> Ezek az alkotmánymódosítások az alábbi témaköröket érintették: (1) A miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése, kormánybizottságok szerepe [az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása], (2) az alkotmánybírók választása szabályainak módosítása [az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása], (3) az alpolgármesteri tisztség alkotmányi szintű rögzítése [az Alkotmány 2010. július 6-i módosítása], (4) a szólásszabadság terminológia bevezetése [az Alkotmány 2010. július 6-i módosítása], (5) rendőrök, a Honvédség és a nemzetbiztonsági szolgálat tagjai passzív választójogának időszakos megvonása [az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása], (6) Titkár is eljárhat egyesbíróként egyes helyi bíróság elé tartozó ügyekben, illetve a jó erkölcsbe ütköző juttatások elvonhatósága [az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása], (7) A jogalkotási törvénnyel, a PSZAF alkotmányi megjelenésével és a legfőbb ügyész jogállásával kapcsolatos módosítás [2010. évi CXIII. törvény], (8) Az alkotmánybírói hatáskörök csökkentése gazdasági tárgyú jogszabályokban [2010. évi CXIX. törvény], (9) NMHH megjelenítése az Alkotmányban [2010. évi CLXIII. törvény], (10) az Alkotmánybíróság elnökének parlament általi megválasztása [2011. évi LXI. törvény], (11) helyi önkormányzati tulajdon ingyenes átengedése [2011. évi CXLVI. törvény], és végül (12) a Kúria elnökének megválasztása [2011. évi CLXIX. törvény].

<sup>9</sup> Több alkotmánymódosítás tartalmi elemzését lásd DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG Orac 2010) 306. oldaltól.

A 2010–2011-es alkotmánymódosításoknak a száma is figyelemreméltó, de még szemléletesebb, hogy e módosítások több mint a fele egyedi célokat szolgált és / vagy nem volt jövőre irányuló. Egyedi rendelkezéseket tartalmaztak az Alkotmánybíróság elnökének, valamint a Kúria elnökének megválasztására vonatkozó módosítások. Dogmatikailag ugyan normatívák voltak, de konkrét politikai célok érdekében született például az alkotmánybírák választási rendjét megváltoztató, a rendőrök és katonák választójogát korlátozó és a helyi önkormányzat tulajdonának ingyenes átadását lehetővé tévő alkotmánymódosítások. Célját tekintve pedig kifejezetten a múltra irányult a jó erkölcsbe ütköző juttatások elvételét legalizáló alkotmánymódosítás, és az Alkotmánybíróság hatáskörét csökkentő módosítás célja is az volt, hogy egy folyamatban lévő ügyben az Alkotmánybíróság ne hozhasson megsemmisítő döntést.

Mindebből az látható, hogy a 2010-es Országgyűlés megalakulása óta az alkotmányozó hatalom részben eltérő szerepet szán az Alkotmánynak, mint a korábbi parlamentek. Ugyan 2010 előtt is születtek egyedi ügyről rendelkező, vagy konkrét esemény kimenetelét befolyásoló alkotmánymódosítás (előbbire példa az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazás alkotmányi rögzítése, utóbbira a népszavazás eredményességére vonatkozó szabály módosítása), 2010 óta azonban ezek száma – a fenti példákból is látható módon – jelentősen emelkedett.

Mi ennek a magyarázata? Véleményem szerint az, hogy 2010-ben megváltozott a jogalkotó jogszemlélete, és e változás a jogalkotás mögötti filozófiai szemléletből ered. E filozófiai eltérés érezhető az Alaptörvényen is.

#### *4.2. Az Alaptörvény mögöttes filozófiája*

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény számos ponton vezet be újítást az Alkotmányhoz képest, a két dokumentum közötti eltérés elsősorban nem az egyes rendelkezésekben van. Ugyan az Alaptörvény látványos változtatásokat tartalmaz: deklarálja például, hogy házasság csak férfi és nő között jöhet létre [L cikk], rendelkezik a magzati élet védelméről (II. cikk) és a szociális biztonságot nem alapjokként, hanem államcélként rögzíti (XIX. cikk). Ez szöveg szerint változás az Alkotmányhoz képest, tartalmilag azonban nincs eltérés. Az Alaptörvény látványos (és gyakran vitatott) rendelkezései nem változtattak a korábban kialakult joggyakorlaton: az Alkotmánybíróság többször megerősítette, hogy az Alkotmány alapján házasságot csak különeműek köthetnek,<sup>10</sup> a magzati élet védelme alkotmányosan korlátozza az állapotos nő önrendelkezési

<sup>10</sup> 14/1995. (III. 13.) AB határozat, 65/2007. (X. 18.) AB határozat, 154/2008. (XII. 17.) AB határozat.

jogát,<sup>11</sup> és a szociális biztonságról is kimondta, hogy inkább állampolgári kötelezettség, semmint egyéni alapjog.<sup>12</sup>

A tartalmi hasonlóság ellenére az Alaptörvény *egésze* más képet mutat, mint az Alkotmány. A kezdeti képet használva: az Alkotmány és az Alaptörvény viszonya olyan, mintha a katedrálist lebontották volna kövekre, és e kövekből új katedrálist építettek volna, új tervrajz alapján. A redukcionista számára tehát van hasonlóság az Alaptörvény és az Alkotmány között, a holista számára azonban az Alaptörvény egy gyökeresen eltérő dokumentum. Mi adja az eltérő összképet? Az eltérő mögöttes filozófia. 2010-11-ben az alkotmányozó eltérő filozófiával, jog- és társadalomszemlélettel állt az alkotmányozáshoz, mint 1989-ben. A köztársaság kikiáltásakor a múlt sötét árnyai determinálták az alkotmányozást. A szocializmus kolhozszemlélete gátolta az egyéni kiteljesedést, ezért a rendszerváltás ezzel éles kontrasztban az individualizmusra épített, és az egyén helyzetét védte a közösséggel szemben. Húsz évvel később azonban, mikor gazdasági és politikai válságok rázták meg a hazai és a nemzetközi közéletet, ismét nagyobb súllyal esett latba a közösség szerepe. Erre tekintettel az Alaptörvény kialakításakor az alkotmányozó sokkal inkább érezte közel magához a társadalmi szolidaritás elvét, mint az individualizmusét.<sup>13</sup> Ez tűnik ki a Nemzeti Hitvallás egyik fordulatából is, amely szerint „*valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki*”. A közösség szerepét hangsúlyozza az O) cikk is, amely szerint „*Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.*”

Filozófiai irányzatok között tudományos módszerekkel nem lehet választani. Nem lehet a jog paradigmáján belül azt bizonyítani, hogy az individualizmus jobb, mint a társadalmi szolidaritás, vagy fordítva. Ez szemléletbeli különbség. Szemléletet, filozófiát azonban nem lehet hatalmi szóval előírni. Erre egy alkotmányozó sem képes. Kulcskérdés, hogy az Alaptörvény mögött érezhető filozófiának mekkora lesz a meggyőző ereje, változik-e ennek hatására a politikai közösség társadalomszemlélete. Ezért van nagy jelentősége a bíraskodásnak és az alkotmánybíráskodásnak, hiszen ők ültetik át az Alaptörvényt a mindennapokra. Ha működésük során nemcsak az Alaptörvény tételes rendelkezéseit alkalmazzák, hanem annak filozófiáját, jogszemléletét is átveszik, akkor az Alaptörvény célt ér; nem csupán formál jogilag, hanem mint politikai dokumentum is.

<sup>11</sup> 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.

<sup>12</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

<sup>13</sup> Az „individualista túlzásokkal” való szembenállásra utalnak az Alaptörvény szövegezői is. Vö. ABLONCZY Bálint: *Az alkotmány nyomában* (Budapest: Elektromédia 2011) 87.

## 5. Zárszó

Egy tökéletes társadalomban a holista és a redukcionista világnép közötti különbségek nem mutatkoznának meg. A tökéletes társadalom mind absztrakt, mind konkrét szinten rendezett; valamennyi kő elrendezésre került, és azok tervrajzszerű katedrálissá állnak össze. Társadalmunk azonban tökéletlen. A holista azzal szembesül, hogy az absztrakt struktúra nem alkalmas minden felmerülő probléma kezelésére, a redukcionista minden problémát megold ugyan, de annak ára a módszeresség és kiszámíthatóság hiánya. Amíg a tökéletes társadalmat el nem éadjük, addig a személyes véleményem az, hogy jobb, ha a katedrálisból egy-két – statikailag nem kulcsfontosságú – kő hiányzik, mintha minden kő beépítésre kerülne, csak épp nem katedrálissá állnának össze.



# PREAMBULUMOK ÉS NYELVFILOZÓFIA, AVAGY A PREAMBULUMOK NORMATIVITÁSÁRÓL MÁSKÉNT

FEKETE BALÁZS\*

*„Mindenképpen el kell kerülnünk a túlegyszerűsítés  
kelepcéjét, melyet igen csábító volna a filozófusok foglalkozási  
ártalmának tekinteni, ha ez nem maga a foglalkozásuk volna”<sup>1</sup>*

## 1. Az alkotmány-preambulumok kutatásáról általában

Az alkotmány-preambulumok kutatása több szempontból is gyümölcsöző terület. Talán a legfontosabb, hogy vizsgálatuk ráirányítja a figyelmet azokra a „jogon kívüli” vagy éppen „jogon túli” kérdésekre, melyek a jog kutatása során természetsszerűleg megjelennek, azonban a jogászok nagyon gyakran, kompetenciális vagy egyéb okokból, mégsem foglalkoznak velük. Továbbá az összehasonlító módszer alkalmazásával is értékes következtetésekre juthatunk, és ezek segíthetnek a nem egy esetben szűknek bizonyuló „nemzeti jogi horizont” meghaladásában, illetve kiszélesítésében. A preambulumok kutatása tehát valódi kitekintés a jog formális világából, mely a kutató kíváncsiságát egyszerre vonzza a szűken vett jogi kérdéseken túlmutató problémák irányába, illetve más, külföldi megoldások megismerése és tanulmányozása felé.

---

\* Egyetemi adjunktus (PPKE JÁK), tudományos munkatárs (MTA JTI). Köszönettel tartozom KÖNCZÖL Miklósnak azért, hogy elolvasta és igen alaposan megkritizálta ezt az írást. Külön köszönöm, hogy egy koncepcionális problémára is felhívta a figyelmemet, és meggyőzően érvelt amellett, hogy maga az alap gondolat vitatható és erősen problémás. Mindezek ellenére úgy vélem, hogy érdemes megjelentetni a szöveget, hiszen egy esetlegesen hibás kiindulópontnak is lehet jelentősége a további, immár a „helyes mederben” zajló kutatások számára. És még akár az is elképzelhető, hogy mégsem teljesen rossz a kiindulópont. Mindenképpen szeretnék köszönetet mondani VINNAI Edinának, aki nemcsak biztatott, hanem két nyelvésznek – SAJGÁL Mónika és DOBOS Csilla – is elküldte az írást, akik megerősítettek abban, hogy lehet értelme az ilyen, nem-konvencionális elemzésnek is.

<sup>1</sup> John L. AUSTIN: *Tetten ért szavak* (Budapest: Akadémiai 1990) 57.



Noha igen rövid szövegekkel állunk szemben – az Európai Unió tagállamainak leghosszabb preambuluma, a lengyel sem több kétszáznegyven szónál<sup>2</sup> – kutatásuk összetettségük és kulturális / történelmi gyökérzetük miatt mégsem könnyű feladat. Több irányból és tudományterület segítségével tehetünk fel releváns kérdéseket, találhatunk fontos válaszokat.<sup>3</sup> Ezért nélkülözhetetlen annak meghatározása, hogy milyen irányból és milyen kérdéseket kívánunk megvizsgálni. Pontos definiált elméleti keret és kutatási terv nélkül egy preambulumokkal kapcsolatos munka könnyen elveszhet a problémák komplexitásának útvesztőiben, vagy éppen komolytalanná válhat.

E rövid tanulmány nem kíván semmilyen fundamentális újdonságot megfogalmazni. Célja sokkal inkább két tudásterület – a jogtudomány és nyelvfilozófia<sup>4</sup> – problémaorientált összekapcsolása bizonyos alapkérdések jobb megvilágítása érdekében. A vizsgálat tárgya a preambulumok normativitásának kérdése, pontosabban az, hogy vajon miért ennyire eltérőek a preambulumok normativitásával kapcsolatos nemzeti gyakorlatok. Vannak ugyanis országok, ahol egyáltalán nem tekintik normatívnak az alkotmány-preambulumot, más-ahol közvetlenül jogi kötelezettségeket vezetnek le belőle, míg megint máshol pedig ingadozik a bírói gyakorlat. E tanulmány tehát valójában szellemi kalandozás, mely a nyelvfilozófia fogalmai segítségével kíván egy alapvető, az alkotmánybírákat és jogtudósokat mindig is izgalomban tartó problémát megoldani. Azt, hogy volt-e ennek a nem-konvencionális útnak értelme és valódi haszna szerencsére már az olvasók fogják elbírálni, és így a szerző mentesül a sikerült-ség miatti szorongás nyomásától.

## 2. Kiinduló tézisek

A preambulumok nyelvfilozófiai elemzéséhez három, jellegében eltérő, de a kutatás szempontjából több ponton is összekapcsolódó tézist kell megfogalmazni.

<sup>2</sup> A lengyel preambulum elemzését lásd Ewa POPLAWSKA: „Az Alkotmány preambuluma: a Lengyel Köztársaság új értékrendjének kifejezője” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAPP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest: Complex 2011) 83–99.

<sup>3</sup> A hazai irodalomból lásd pl.: BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Budapest: KJK – MTA-JTI 1995) 29–30.; VARGA Csaba: „A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat” in VARGA Csaba: *A jog mint logika, rendszer és technika* (Budapest: Osiris 2000) 142–206.; SÜLYOK Márton – TRÓCSÁNYI László: „Preambulum” in JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 83–105. HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: „Szimbólumok és szimbolikus elemek a visegrádi országok alkotmányaiban” in NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor: *Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Budapest: MTA JTI 2010) 213–220.

<sup>4</sup> Jog és nyelv kapcsolatáról lásd SZABÓ Miklós: „Szó szerint... A jog és a nyelv interferenciájáról” in SZABÓ Miklós – VARGA Csaba (szerk.): *Jog és nyelv* (Budapest: Books in Print 2000) 1–45.

Ezek jelzik a kiindulópontokat, és részletes kibontásuk remélhetőleg már eredménynek minősülő megállapítások megfogalmazását is lehetővé teszi.

*Első tézis.* Nyelvünk nem kizárólag állításokból áll, hanem szavainkkal cselekedhetünk is. Ez az elsöre szokatlanul látszó megállapítás – hogy is lehetne a szavak kimondásával cselekedni? – a második világháborút követő nyelvfilozófiai gondolkodás egyik legalapvetőbb felismerése, mely a jogtudomány szempontjából is fontos tanulságokat rejt magában.<sup>5</sup> A szavainkkal történő cselekvést a filozófia nyelvén performatív aktusoknak nevezzük, szembeállítva az állításokkal (konstatívumokkal).

*Második tézis.* Az alkotmány-preambulumok számos morális elemet tartalmaznak, melyek nagyon gyakran valamiféle felelősség- vagy kötelezettség-vállalással állnak kapcsolatban. Természetesen e morális preambulum-elemek sokféle megfogalmazást kaphatnak, és több eltérő „dologra” is vonatkozhatnak. De a megfogalmazás és a pontos tartalom sokszínűsége alatt rejlő „magjuk”, a vállalás, minden esetben ugyanazt a nyelvi mintát követi.

*Harmadik tézis.* Közhelyszerű, de tény: a preambulumok normativitása vitatott, azaz arra a kérdésre, hogy vajon kötelezőek-e és levezethetőek-e belőlük konkrét jogi kötelezettségek, nem adhatunk egyszerű és általános választ. A nemzeti jogi megoldások eltérőek, vannak országok, ahol a legtermészetesebb igénylással felelnek erre a kérdésre, máshol pedig magától értetődően utasítják el. Ez a divergencia mindenképpen figyelemfelkeltő, jelzi, hogy érdemes ezzel a kérdéssel részletesebben is foglalkozni.

Az előbbi tézisek, noha eltérő tudományterületekhez kapcsolódnak, és így a mögöttük álló gondolkodási minta is jelentősen különbözik – az első nyelvfilozófiai, a második alapvetően összehasonlító jogi, míg a harmadik jogelméleti természetű –, mégis több ponton kapcsolódnak egymáshoz. Az első, nyelvfilozófiai, és a második, összehasonlító jogi tézist összekapcsolja az az egyszerű tény, hogy e morális megnyilatkozások valójában performatívumok.<sup>6</sup> Rögtön sikerült tehát kapcsolatot teremtenünk egy alkotmányjogi és egy nyelvfilozófiai probléma között.

<sup>5</sup> Vö. pl. Karl OLIVECRONA: „A jogi nyelv és a valóság” in SZABÓ Miklós – VARGA Csaba (szerk.): *Jog és nyelv* (Budapest: Books in Print 2000)170–176.

<sup>6</sup> Triviális kérdés, de mégis fel kell tenni, ugyanis ez lehet jelen tanulmány egyik legtamadhatóbb pontja. Vajon tényleg lehetnek-e performatív aktusok az alkotmányokban? A beszédaktus elmélet ugyanis kifejezetten az elhangzó, a kommunikáció során megnyilvánuló személyközi megnyilatkozásokról szól, jelen esetben pedig leírt szövegekről van szó. Véleményem szerint ezt a problémát könnyen át lehet hidalni azzal, ha elfogadjuk, hogy a preambulumok valójában az alkotmányozó – vagy még tágabban: a politikai közösség – ünnepélyes megnyilatkozásai, melyek pusztán annyiban különböznek egy valódi performatív aktustól, hogy nem egy személy, hanem egy közösség „mondja ki”, azaz rögzíti egy különleges státuszú, ünnepélyes dokumentumban.

E két tézis kapcsolata, azaz a performatívumok léte a preambulumban, a harmadik tézis felé vezet minket. Ha ugyanis a preambulumban normativitása problémás, akkor nem lehetséges-e, hogy ez a probléma valójában a performatívumok általános természetéből fakad. Mint ezt Austin részletesen kimutatta, egyáltalán nem egyértelmű, hogy egy performatívum létre is jön, számos nehézség is megjelenhet, mely annak megvalósulását gátolja. Nem elképzelhető-e, hogy egyéb dogmatikai, doktrinális okok mellett a performatívumok általános természetének is köze van a preambulumban foglalt rendelkezések normativitásának bizonytalanságaihoz?

### 3. Lokúció és illokúció és a performatívumok elmélete

A fenti kérdés megválaszolásának első lépése a performatívumok bemutatása, azaz az első tézis részletesebb kifejtése. Természetesen itt nem lehet szó egy filozófiatörténeti mélységű elemzésről – a szerző korlátozott ismeretei miatt és terjedelmi okokból sem –, hanem a főbb, a jogászok számára is lényeges jellemzők felvázolására lehet csak törekedni.<sup>7</sup>

J. L. Austin munkásságát megelőzően, mint erre ő maga is rámutat, a nyelvet a filozófia alapvetően állítások összességéként kezelte, noha tudatában volt annak, hogy számos megnyilatkozás nem illeszthető ebbe a keretbe.<sup>8</sup> Ezt a problémát próbálta meg feloldani Austin, az oxfordi egyetem filozófiaprofesszora, és kutatásai a korábbi felfogást minőségileg is meghaladó beszédaktus-elmélet (*speech act theory*) kidolgozásához vezettek. Austin elmélete nem csak filozófus körökön belül gyakorolt paradigmaváltáshoz hasonlítható hatást, hanem más társadalomtudományok fejlődését is befolyásolta. A legkülönbözőbb módokon hatott többek között például Jürgen Habermas vagy Pierre Bourdieu gondolkodására is.<sup>9</sup>

Austin kiinduló tétele nagyon egyszerű: amellett, hogy a világról igaznak vagy hamisnak bizonyuló állításokat teszünk, szavainkkal cselekedhetünk is. Az olyan megnyilatkozásokat, melyek cselekvések, performatív vagy beszédaktusoknak nevezzük.<sup>10</sup> A performatívumok legfontosabb tulajdonsága, hogy nem lehet őket az igaz-hamis dimenzióban értelmezni, hanem esetükben azt a kérdést kell feltennünk, hogy vajon sikerültek-e, megvalósultak-e vagy nem. Az előbbi megállapítást könnyű a „Ma február 4-e van.” és a „Megígérem!” kijelen-

<sup>7</sup> Áttekintést lásd Mitchell GREEN: „Speech Acts” in Edward N. ZALTA (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2009 edition). [plato.stanford.edu/entries/speech-acts/](http://plato.stanford.edu/entries/speech-acts/).

<sup>8</sup> AUSTIN (1. lj.) 29–31.

<sup>9</sup> Vö. PLÉH Csaba: „A szaván fogott szó” in John L. AUSTIN: *Tetten ért szavak* (Budapest: Akadémiai 1990) 7–24.

<sup>10</sup> AUSTIN (1. lj.) 31–34.

tések különbségével illusztrálni. Míg az első esetben empirikus alapon nyilvánvalóan, egy naptár segítségével, eldönthetjük, hogy igaz-e ez az állítás, a második esetében a bizonyítás kérdését nem lehet értelmesen feltenni. Itt ugyanis az válik a fő problémává – és ez nem értelmezhető a igaz-hamis logikai dimenziójában –, hogy vajon az ígéret, mely lehet, hogy egy előadás megtartására vagy egy munka elvégzésére szólt, teljesült-e vagy éppen beválatlan maradt.

A nyelvi megnyilatkozás tehát közvetlenül cselekvést is megvalósíthat, és így hatást gyakorolhat a minket körülvevő viszonyokra. A nyelv e pragmatikai dimenziójának kutatását állította előtérbe Austin és követőinek munkássága, és ezzel új perspektívákat kínált a nyelvi megnyilatkozások vizsgálatának. AUSTIN, egyedi munkamódszerével, mely a korábbi állításainak szétbontására és újrapozícionálására épül, és éppen ezért semmiképpen sem tekinthető szokványosnak, kiindulópontjának, azaz az állítások (konstatívumok) és a performatívumok kettőségének meghaladására törekedett. Könyvének konklúziója szerint nincs is markáns és minőségbeli különbség az előbbi két csoport között, hanem valójában a nyelvi megnyilatkozások lokúciós jelentését és illokúciós erejét kell megkülönböztetni.<sup>11</sup>

A lokúciós jelentés alatt egy megnyilatkozásnak az igaz-hamis dimenzióban elfoglalt pozícióját értjük, mivel a megnyilatkozások általában mindig rendelkeznek valamilyen „jelentéssel”. E „jelentés” igazságát vagy hamisságát különböző módszerekkel vizsgálhatjuk, és arra vonatkozó megállapításokat tehetünk. Az illokúciós erő ezzel ellentétben arra utal, hogy egy adott megnyilatkozás milyen mértékben képes bizonyos konvencionális, azaz különféle hallgatólagos megállapodásokon alapuló, a köztudatban élő hatások vagy következmények kiváltására. Ettől az erőtől függ, hogy az adott performatív aktus sikerül-e vagy nem, és ennek természetesen több feltétele is van. Ezek közül kifejezetten fontos a „felfogás” biztosítása, mely azt jelenti, hogy az adott megnyilatkozás jelentését, azaz lokúcióját képesek megérteni. Lokúció és illokúció tehát semmi esetre sem választható olyan mereven szét Austin szemében, mint erre például a tény és az érték szétválasztásával a neokantiánus filozófia egyes szerzői törekedtek.

Végso soron megállapíthatjuk, érvel Austin, hogy sem tiszta állítások, sem tiszta performatívumok nem léteznek, hanem pusztán olyan beszédaktusok, melyek eltérő lokúciós jelentéssel és illokúciós erővel rendelkeznek. E szemszögből performatívumnak olyan megnyilatkozásokat tarthatunk, melyek lokúciós jelentésük mellett jelentős illokúciós, azaz konvencionális hatások kiváltására alkalmas erővel rendelkeznek.<sup>12</sup> Austin szerint megközelítőleg „10 harmadik

<sup>11</sup> AUSTIN (1. lj.) 113–119.

<sup>12</sup> AUSTIN (1. lj.) 144–145.

hatványának megfelelő számú”<sup>13</sup> performatív ige létezik, melyeket öt nagyobb csoportba lehet sorolni az illokúciós erő alapján. E csoportok az ítélezők, a végrehajtók, az elkötelezők, a viselkedők és a bemutatók.<sup>14</sup>

Az előbbi, túlzottan is rövid, rezümészerű összefoglalás méltatlan Austin megállapításainak jelentőségéhez. Egyetlen erénye lehet csupán, arra mutat rá, hogy ez az elmélet, annak ellenére, hogy tiszta nyelvfilozófia, nagymértékben alkalmas a jog jelenségének vizsgálatára,<sup>15</sup> mivel maga a jog is nyelvi megnyilatkozás, és egyik fő funkciója különféle konvencionális hatások kiváltásán keresztül a valóság befolyásolása. Ez természetesen általános jogelméleti szempontból is kiaknázható, de erre ez a rövid tanulmány még kísérletet sem tehet. Kizárólag egy specifikus alkotmányjogi probléma kapcsán alkalmazza ezt az elméletet, ezzel is illusztrálva annak inspiráló felhasználhatóságát.

#### **4. Kötelezettségvállaló performatívumok az alkotmány-preambulumban**

Az Európai Unió tagállamai közül tizennégy állam alkotmánya rendelkezik hosszabb vagy rövidebb preambulummal. Az általánosság igen magas szintjén, a teljességre nem törekedve, valamint figyelembe véve minden csoportosítási kísérlet természetesen le- vagy túlegyszerűsítő voltát, e preambulumokat két nagy csoportba sorolhatjuk. Egyrészt megállapíthatjuk, hogy vannak olyan alkotmányok melyek preambuluma rövidebb, kevesebb tartalmi elemmel rendelkezik és megfogalmazása sem túlzottan ünnepélyes. Ilyen, szimbolikus preambulummal rendelkezik Írország, Franciaország, Görögország, Németország és Olaszország. További csoportot képeznek a jelentősen hosszabb, tartalmilag gazdagabb és gyakran igen patetikus szókészlettel élő preambulumok. A portugál, a spanyol és az Európai Unió volt szocialista tagállamainak (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia) preambulumai tartoznak e második csoportba. Az előbbi csoportosítás, újabb szempontokat, például a történelmi elemek szerepét felhasználva tovább bontható és finomítható.<sup>16</sup> Jelen esetben, a preambulumban

<sup>13</sup> AUSTIN (I. lj.) 145.

<sup>14</sup> AUSTIN (I. lj.) 145.

<sup>15</sup> Igen érdekes, hogy AUSTIN művének egyik fontos intertextuális referenciapontja a jogi terminológia. Gyakran hoz példákat a jog világából, elemzésében hivatkozik jogi jelenségekre, és egy lábjegyzetben kifejezetten köszönetet mond H. L. A. HARTnak egy megjegyzéséért. A jogi vonatkozások e nyelvfilozófiai műben figyelemreméltóak, és ezt mindenképpen érdemes (lenne) tovább elemezni. Lásd pl. AUSTIN (I. lj.) 34. 9. lj., 50–51., 53., 59., 61.

<sup>16</sup> Lásd pl. FEKETE Balázs: „Történelmi elemek az EU tagállamok alkotmány-preambulumaiban” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAPP András László (szerk.): *Preambulumban az alkotmányokban* (Budapest: Complex 2011) 33–45.

található morális természetű elemek vizsgálata során azonban erre már nem lesz szükség, ugyanis a preambulumban – kevés kivételtől eltekintve – általában találhatunk ilyen elemeket, és így szükségtelen, vagy talán inkább felesleges szörszálhasogatásra vezetne e további csoportosítás.

Ha preambulumokat nem is, de a bennük található morális jellegű megnyilatkozásokat már lehet, sőt érdemes is osztályozni. Ez az osztályozás természetesen teljesen önkényes, és bizonyosan nem is fedti le pontosan a preambulumban található összes megnyilatkozást; azonban mégis nélkülözhetetlen, mert megkönnyíti e rendkívül heterogén anyag kezelését és rendszerezését. Ugródeszkeként szolgál a következő csoportosítás a jelenség megértéséhez, de nem egyszerre s mindenkorra lezárt és végleges. A következő csoportosítást lehet javasolni a morális elemek áttekintéséhez. A preambulumban található morális megnyilatkozások többek között

- a) értékelkötelezettséget deklarálhatnak (pl. Bulgária, Csehország);
- b) kötelezettségek elismerését hangsúlyozhatják (pl. Bulgária, Csehország, Írország, Lengyelország);
- c) bizonyos értékek megőrzését vagy védelmezését írják elő (pl. Csehország, Észtország, Portugália, Litvánia);
- d) valamivel kapcsolatban hálát fejeznek ki (pl. Írország, Lengyelország, Szlovákia);
- e) valamire irányuló akaratot fogalmaznak meg (pl. Észtország, Lengyelország, Németország, Spanyolország).

Érdemes az előbbi csoportokat egy-egy példán keresztül alaposabban is megvizsgálni.

*Ad a)* Az államiság „jó hagyományainak” értékét és az ahhoz való hűséget hangsúlyozza a Cseh Köztársaság alkotmányának preambuluma: „hűen a Cseh Korona Országai ősi államiság és a csehszlovák államiság valamennyi jó hagyományához [...]”<sup>17</sup> deklarálja a preambulumban. Bármit is jelentsenek pontosan ezek a „jó hagyományok”, egy dolgot pontosan megállapíthatunk. Az előbbi egy elsődleges performatívum,<sup>18</sup> ami kifejezi azt, hogy a Cseh Köztársaság kötelezettséget vállal arra, hogy hű marad ezekhez az értékekhez. Tehát az alkotmányozó ezt kijelentve cselekszik, azaz kötelezettséget vállal a hagyományok tiszteletben tartására. A nyelvi játékok szintjén az is megállapítható, hogy az előbbi megnyilatkozást könnyedén átalakíthatjuk explicit, azaz „tipikus”,

<sup>17</sup> TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2005) 219.

<sup>18</sup> Elsődleges performatívumnak AUSTIN a performatívumok olyan formáit nevezi, melyek nem a „hagyományos” formában („én *x*, hogy”) jelennek meg, de azokra visszavezethetők. Vö. AUSTIN (1. lj.) 81–82.

performatívummá egy elkötelező ige segítségével, és az ezennel<sup>19</sup> kifejezés használatával. „Ezennel megígérjük (vagy megfogadjuk, vagy kötelezettséget vállalunk arra, stb.), hogy hűek leszünk a Cseh Korona Országai ősi államiság és a csehszlovák államiság jó hagyományaihoz.” – hangzik az előbbiekből képzett explicit performatívum, mely a performatívumokkal szemben támasztott minden követelménynek megfelel.

*Ad b)* Különleges kötelezettségvállalást tartalmaz az ír preambulum. E preambulum egyik szakasza a következőképpen rendelkezik: „alázatosan elismerve kötelezettségeinket a mi Urunk, Jézus Krisztus felé [...]”.<sup>20</sup> Az szintén nyilvánvaló, hogy itt is egy elkötelező beszédaktussal van dolgunk, mely explicit performatívummá alakítása nem nehéz feladat: „Ezennel alázatosan elismerjük kötelezettségeinket a mi Urunk, Jézus Krisztus felé.” Az érdekessége ennek, hogy a szavak szintjén nagyon erős kötelezettségvállalást tartalmaz, mely azonban az érzékelhető valóságon túlra irányul. Ezzel a preambulum metafizikai perspektívával egészíti ki az alkotmány eredeti – jogi, politikai, gazdasági és kulturális – dimenzióit. Ennek magyarázatát nyilvánvalóan Írország történelmében és a katolikus hagyományok jelentőségében találhatjuk meg.

*Ad c)* Az értékek védelmezését és megőrzését előíró morális megnyilatkozások jó példája a portugál preambulum egyik tagmondata: „Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megerősíti a portugál nép elhatározását, hogy védelmezze nemzeti függetlenségét, garantálja az alapvető állampolgári jogokat [...]”.<sup>21</sup> Itt egy ún. szándékbejelentésről van szó, melyet az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tesz, mivel a portugál nép által kiemelkedő jelentőségűnek tekintett értékeket – nemzeti függetlenség, állampolgári jogok – őrizni és védelmezni kívánja. Ez tehát egy olyan kötelezettségvállalás, mely összhangban áll a hatalom végső forrását jelentő nép értékrendjével és annak akaratával. A performatív jelleg egyértelmű, a személytelen „megerősíti” igét könnyedén cselekvő, többes szám első személyű igévé, és így a teljes megnyilatkozást explicit performatív aktussá alakíthatjuk.

*Ad d)* További fontos, a preambulumok egy részében megjelenő morális elem a hála kifejezése. A lengyel preambulum például a következőképpen fogalmaz: „hálás szívvel őseinknek, munkájukért, a függetlenség eléréséért nagy áldozatokkal folytatott küzdelmükért.”<sup>22</sup> A hála a kötelezettségvállalás fontos eleme, hiszen aki valakinek valamiért hálás, az valószínűleg lekötelve is érzi magát a másiktól. Jelen esetben e hálából fakadó morális kötelezettségek alapvetően az ősökre és a történelmi múltra irányulnak, és így a preambulum és ezen ke-

<sup>19</sup> Vö. AUSTIN (1. lj.) 73.

<sup>20</sup> TRÓCSÁNYI–BADÓ (17. lj.) 489.

<sup>21</sup> TRÓCSÁNYI–BADÓ (17. lj.) 817.

<sup>22</sup> TRÓCSÁNYI–BADÓ (17. lj.) 523.

resztül az egész alkotmány történelmi dimenzióit erősítik meg. Amennyiben a mondatot kiegészítjük például a megfogad ige többes szám első személyű alakjával és a létige jövő idejű alakjával – „megfogadjuk, hogy hálás szívvel leszünk [...]” – rögtön egy explicit performatívumot kaphatunk, mely kifejezetten jelzi a megnyilatkozásban egyébként is benne foglalt kötelezettségvállalást.

*Ad e)* Utolsóként érdemes megvizsgálni a morális elemeknek azokat a típusait, melyek akaratot, pontosabban egy meghatározott tárgyra irányuló akaratot fogalmaznak meg. Ez azért is különösen érdekes lehet, mert az államelméleti és alkotmányelméleti gondolkodás gyakran – és nagyon gyakran evidenciaként – használja a közakarat, a jogalkotó akarata, vagy állami akarat fogalmát. Az észtt preambulum igen plasztikusan fogalmaz meg egy ilyen akaratnyilvánítást: „Rendíthetetlen hittel és tántoríthatatlan akarral az államiság megőrzése és fejlesztése iránt [...]”<sup>23</sup> E megnyilatkozás kiváló példája annak a jelenségnek, amit Austin úgy ír le, hogy „a performatívum performatívum marad a kulcsfontosságú (operatív) szavak nélkül is”,<sup>24</sup> ugyanis első pillantásra látszik, hogy e mondatban nincs egyetlen performatív ige sem. Azonban az is nyilvánvaló – figyelembe véve a szöveggörnyezetet, azaz azt, hogy ez egy preambulum, mégpedig egy olyan állam preambuluma, mely önállóságát *de facto*, majd *de jure* is elveszítette a második világháborút követően, és csak a vasfüggöny leomlása után nyerte vissza –, hogy itt ragaszkodásról és azzal összefüggő kötelezettségvállalásról van szó. Amennyiben kiegészítjük azzal, hogy „ragaszkodunk” és ennek megfelelő alakba tesszük a „megőrzést” és „fejlesztést” (megőrzéséhez és fejlesztéséhez), rögtön egy explicit beszédaktussal találjuk magunkat szemben.

Az előbbieket abba az irányba mutatnak, hogy a preambulumokban – természetesen sok, más elem mellett – található morális elemek valójában – a tartalmuk heterogenitása ellenére – jelentős illokúciós erővel rendelkező kötelezettségvállaló performatívumok, és így nyelvi szerkezetük általánosítva is megragadható. Természetesen a preambulumok összes többi eleme is rendelkezhet illokúciós erővel, Austin elmélete ezt egyáltalán nem zárja ki, de ezek közül mindenképpen kiemelkednek a gyakran elsődleges performatívum formájában megfogalmazott morális, kötelezettségvállalásra irányuló elemek.

## 5. Jogirodalmi álláspontok az alkotmány-preambulumok normativitásáról

A preambulumok normativitása az alkotmányjog egyik, a gyakorlat számára sem elhanyagolható jelentőségű témája. A magyar jogtudományban is törté-

<sup>23</sup> TRÓCSÁNYI–BADÓ (17. l.) 321.

<sup>24</sup> AUSTIN (1. l.) 74.



tek kísérletek a probléma áttekintésére, e tanulmány kettőt szeretne ezek közül röviden bemutatni.

Varga Csaba, a hatvanas évek végén folytatott, átfogó preambulum-kutatásainak eredményei, melyekben a szerző külön részeket szentel az alkotmány-preambulumok problémájának, nem zárják ki eleve a preambulumok normativitását. Véleménye szerint a preambulumok átmenetet jelentenek a jogi és a nem-jogi szférája között, mely abban ragadható meg, hogy a jogalkotó a preambulumokban olyan általános tételeket deklará, melyeket nehéz lenne konkrét jogszabályként megfogalmazni, azonban értékelő vagy egyéb funkciója miatt mégis szükség van rá egy alkotmányban.<sup>25</sup> Végző soron, érvel Varga, a preambulum normativitása és annak gyakorlati megvalósulása a tartalmi előfeltételektől és a preambulum elemeinek jellegétől és természetétől függ.<sup>26</sup> Ez a meglátás, mely a preambulum normativitását különféle feltételekhez kapcsolja az általánosság magas szintjén, helytállónak tűnik, és sajnálatos, hogy egy francia közjogi esettanulmányon túl, mely specifikusan az 1946-os és 1958-as preambulummal kapcsolatos érveket és ellenérveket elemzi,<sup>27</sup> a szerző nem foglalkozik további konkrét kérdésekkel a franciához hasonló mélységben.

Alkotmányjogi irodalmunk egyik legfrissebb átfogó munkája, a 2009-ben megjelent Kommentár, a hatályos preambulum elemzése kapcsán szintén érinti a normativitás kérdését. Az e részt jegyző szerzőpáros – Sulyok Márton és Trócsányi László – a preambulum általános dogmatikai kérdései közé ágyazva elemzik a normativitás problémáját. Véleményük szerint alapvetően három álláspontot lehet a preambulum jogi jelentősége kapcsán elkülöníteni. Elsőként meg lehet azt felvetést fogalmazni, hogy a preambulumnak nincs jogi jelentősége, az pusztán „retorikai dísz”; másodsorban az is elképzelhető, hogy a preambulumból közvetlenül levezethetők jogi kötelezettségek; harmadrészt pedig köztes megoldásként a preambulumot akár értelmezési segédletnek is tekinthetjük.<sup>28</sup> A szerzők nem csak bemutatják az előbbi lehetőségeket, hanem határozottan állást is foglalnak a harmadik megoldás mellett. Véleményük szerint – egyfajta kompromisszumként a két radikális álláspont között – a preambulum „nem önálló normatív rendelkezésként, de kötelezően alkalmazandó jogértelmezési segédletként alkalmazandó.”<sup>29</sup> Ezt az álláspontot az első és a második felfogás kritikájával is megerősítik, az első megközelítést – azaz a jogi jelentőség hiányát – szerintük kizárja az a tény, hogy a preambulumot a jogalkotó a jogi szöveg elé illesztette, a másodikat – a konkrét kötelezettségek levezetését –

<sup>25</sup> VARGA (3. lj.) 198–199.

<sup>26</sup> VARGA (3. lj.) 190.

<sup>27</sup> VARGA (3. lj.) 166–171.

<sup>28</sup> SULYOK–TRÓCSÁNYI (3. lj.) 90–91.

<sup>29</sup> SULYOK–TRÓCSÁNYI (3. lj.) 91.

pedig az cáfolja, hogy a jogalkotó nem „illesztette be magába a normaszövegbe a preambulomot, hanem (szerkezetileg) a norma előtt helyezte el”.<sup>30</sup> Ebből következően kevesebb jogi értéke kell, hogy legyen, érvelnek a szerzők.

Ez az értelmezés, noha a saját fogalomrendszerében alapvetően plauzibilis – úgy vélem – több problémát is magában rejt, és ezek mutatnak rá a nyelvfilozófiai (és az ezzel szorosan összekapcsolódó jogelméleti) megalapozottság relevanciájára. Eltekintve a kötelezően alkalmazandó értelmezési segédlet tézisének megfogalmazásbeli hiányosságaitól (az alkalmazandó kifejezés kétszeri előfordulása nem csak egyszerű szóismétlés, hanem az érthetőséget is megnehezíti), az érvelésben következtelen fogalomhasználatot és logikai hibákat is találhatunk. A két radikális álláspont tagadásának problémája, hogy logikailag nem kellőképpen megalapozott. Mindkettőt ugyanazzal a ténnyel igyekeznek cáfolni, azzal, hogy hol a preambulom „fizikai” helye az alkotmányszövegben: a konkrét normaszöveg előtt. Nem nehéz belátni, hogy ugyanabból a tényből nem lehet két, egymást kizáró állítást – a) van jogi jelentősége, mert a szöveg előtt áll; b) nincs jogi jelentősége, mert a szöveg előtt áll – levezetni. A szerzők érvelési stratégiáját követve abból, hogy a preambulom megelőzi az alkotmány rendelkezéseit, annak kellene következnie, hogy vagy van, vagy nincs „jogi jelentősége.” Ezt a problémát maguk is érzik, amikor kompromisszumként „kötelezően alkalmazandó jogértelmezési segédletként” jelölik meg a preambulom szerepét. Itt egy probléma merülhet fel, vajon miért lehet „kötelezően alkalmazandó”, ha „jogi értéke kevesebb”, mint a normaszövegnek? Ha a preambulom „jogi értéke kevesebb”, akkor miért kötelez bárkit, például pont az alkotmánybírákat? Az alapvető probléma, ami e bizonytalanság mögött rejlik, az az, hogy a szerzők nem tisztázták pontosan azt a jogelméleti fogalom- és koordináta-rendszert, melyre érvelésük épül. A normativitás jelenségének megragadására szinonimaként használják a „jogi jelentőség”, a „konkrét jogi kötelezettségek levezethetősége”, a „jogi értéke van” és a „kötelezően alkalmazandó” kifejezéseket. E fogalmak – noha fontos jelentésrétegekkel bírnak – nem rendelkeznek olyan jogelméleti magyarázóerővel és koherenciával, mely lehetővé tenné a normativitás problémájának megválaszolását, tovább össze is zavarhatják a dogmatikai kérdésekben járatlan olvasót.

Az előbbi elemzés belső ellentmondásai jelzik, hogy célszerűbb a kérdést elméletileg jobban megalapozott fogalomrendszerben tárgyalni, mert ez jelentősen segíthet a problémahorizont és az alkalmazott fogalmak behatárolásában. Itt kaphat fontos szerepet a beszédaktus elmélet, melytől bizonyos jogelméleti fogalmak, mint például a kötelezettség vagy a normativitás, nem is állnak olyan távol.

<sup>30</sup> SULLYOK–TRÓCSÁNYI (3. lj.) 91.

## 6. A preambulum normativitása és a beszédaktusok lehetséges összefüggései

A normativitás és a beszédaktus elmélet összefüggéseinek vizsgálata nyilvánvalóan sokkal elmélyültebb elemzést igényel, e rövid tanulmány csak a vélt fontosabb pontokra mutathat rá. A beszédaktusok szempontjából a normativitás problémája az illokúciós erő felől ragadható meg. Mi lehet annak az oka, hogy Franciaország alkotmánybírái úgy érzik, hogy az alkotmány preambulumban található kötelezettségvállalás a Deklaráció, a 1946-os alkotmány preambuluma és a 2004-es Környezeti Karta figyelembevételére feljogosítja őket arra, hogy alkotmányossági kérdésekben a Deklarációban foglalt alapjogok alapján minősítsenek alkotmányellenesnek jogszabályokat?<sup>31</sup> Pedig az egyértelműen nem része az alkotmánynak. Mi lehet annak az oka, hogy a magyar alkotmánybírák, francia kollégáikkal ellentétben, igen tartózkodóak a preambulum alkalmazása kapcsán, noha abban is találhatunk elkötelező beszédaktust („elősegítése érdekében”)?<sup>32</sup>

Az első pont, amit előre kell bocsátani, hogy a preambulumban található, beszédaktusokra épülő megnyilatkozások két szempontból mindenképpen különböznek a többi jogi szabálytól. Megfogalmazásuk a jogszabályok általános megfogalmazásánál is absztraktabb, és nem a hagyományos – hipotézis, diszpozíció, szankció – mintát követik, hanem alapvetően deklaratív jellegűek. De ettől még jogi szabályok, a jogalkotó e mögött is ott áll teljes tekintélyével és intézményrendszerével. Ez a különbség minden bizonnyal abból következik, hogy a preambulum fő funkciója nem a társadalmi viszonyok rendezése, hanem deklaratív és informáló funkcióval rendelkezik.<sup>33</sup>

A normativitás kérdése ennek ellenére értelmesen feltehető, hiszen az alkotmány értelmezőit, legyenek „hagyományos” vagy alkotmánybírák, vagy a politikai közösséget képviselő politikusok, viszont a preambulum is befolyásolhatja határozataik és döntéseik meghozatalában. Az állampolgárok összességével összehasonlítva tehát a normativitás alanyi köre jóval szűkebb, de ettől a probléma még fennmarad.

Az illokúciós erőt – azaz azt, hogy miért sikeres az alkotmányozó preambulumban kifejezett kötelezettségvállalása, és így miért érzik kötelezőnek azt

<sup>31</sup> Vö. Marie-Pierre GRANGER: „A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazkodás és módosítás” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAPP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest: Complex 2011) 59–82.

<sup>32</sup> Vö. VÖRÖS Imre: „Preambulumot az Alkotmányhoz – de melyet?” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAPP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest: Complex 2011) 21–25.

<sup>33</sup> Vö.: VARGA (3. lj.) 188.

az alkotmány értelmezői – általános filozófiai szempontból és specifikusan jogi nézőpontból is magyarázhatjuk.

Az illokúciós erő általános magyarázatra nyelvfilozófusok hét komponenst határoztak meg. E hét elem minden illokúciós megnyilatkozásnál jelen van, és az egyes megnyilatkozások ereje alapvetően ezek különleges konstellációjától függ. Az első három ezek közül az ún. „illokúciós ponttal” függ össze. „Ilokúciós” pont alatt minden illokúciós megnyilatkozás jellemző célját értjük, azaz azt, hogy mit kíván elérni az adott megnyilatkozás.<sup>34</sup> Két illokúciós megnyilatkozás irányulhat ugyanarra az elérendő célra, azonban a cél azonossága ellenére is eltérhetnek erősségükben egymástól, hiszen mindig vannak erősebb és gyengébb megnyilatkozások.<sup>35</sup> Továbbá gyakran bizonyos különleges eljárási módok is szükségesek egy „illokúciós pont” eléréséhez, például ahhoz, hogy valamit tanúsítsunk, tanúként jelen is kell lennünk valahol.<sup>36</sup> További feltétel, hogy egyes illokúciók csak meghatározott keretek között lehetnek értelmesek, például nem kérhetünk értelmesen valamiért bocsánatot, ami tőlünk teljesen független.<sup>37</sup> Az előbbieket mellett további előzetes, gyakran társadalmi természetű feltételeket is teljesíteni kell az adott beszédaktus megvalósulásához.<sup>38</sup> Az utolsó két feltétel a megnyilatkozó pszichológiai állapotához kapcsolódik, ugyanis a sikeres illokúcióhoz bizonyos őszinteségi feltételeket is ki kell elégténi, azaz a szubjektumnak és a megnyilatkozásnak összhangban kell állnia egymással,<sup>39</sup> továbbá az őszinteségi feltételekben megnyilvánuló pszichológiai mozzanat ereje is különbözhet.<sup>40</sup> Az illokúciós erő, mely a normativitás létrejövételében kulcsszerepet játszik, tehát alapvetően a céllal, a megnyilatkozással szemben támasztott külső elvárásokkal és feltételekkel, valamint a megnyilatkozó szándékaival, leginkább őszinteségével áll kapcsolatban.

Az illokúciós erő nyelvfilozófiai feltételei között találhatunk olyanokat, melyeket a preambulumban található performatívumokkal is összekapcsolhatunk és így a „jogi illokúció” jelenségéről is képet kaphatunk. A negyedik elemmel, a specifikus keret kérdésével függ össze az, hogy vajon egy adott, nagyon általánosan és patetikusan megfogalmazott preambulumbeli beszédaktust lehet-e egyáltalán a jog specifikus fogalmi keretei között értelmezni. Azaz, ha csak távolról is, de vajon az adott megnyilatkozás összekapcsolható-e a jogrendszerben általánosan meghatározott jogi kötelezettségekkel. A hálát kifejező

<sup>34</sup> GREEN (7. lj) 2.3.1.

<sup>35</sup> GREEN (7. lj) 2.3.2.

<sup>36</sup> GREEN (7. lj) 2.3.3.

<sup>37</sup> GREEN (7. lj) 2.3.4.

<sup>38</sup> GREEN (7. lj) 2.3.5.

<sup>39</sup> GREEN (7. lj) 2.3.6.

<sup>40</sup> GREEN (7. lj) 2.3.7.

performatívumokat például bizonyára nehezebb „jogiasítani”, mint az államiság megőrzésére irányuló akaratból konkrét jogi következtetéseket, és ezen keresztül jogi kötelezettségeket levezetni. A preambulumbeli performatívumok illokúciós ereje tehát nyilvánvalóan függ attól, hogy azok mennyire illeszthetők be a jogrendszer általános nyelvi és logikai keretei közé. Valószínűleg az alkotmányozó olyan performatív megnyilatkozásait fogják a jogalkalmazók normatívnak tekinteni – azaz azok a performatívumok „sikerülhetnek” nagy eséllyel –, melyek absztraktságuk, valamint deklaratív és informatív funkciójuk ellenére könnyebben összekapcsolhatók a jogrendszer általános kereteivel.

Továbbá, a preambulumban található performatívumok sikeressége függhet egy adott történelmi helyzettől is, melyben nem nehéz felfedezni az ötödik komponenst, mely a további, gyakran társadalmi megvalósulási feltételekre utal. Könnyen elképzelhetőek azok a történelmi szituációk, amikor a jogalkotó vagy a bírák olyan új, politikai, társadalmi, gazdasági vagy akár környezeti kihívásokkal találhatják magukat szemben, melyekre a létező és használatban lévő jogi eszközök nem kínálnak megoldás. Ezekben az esetekben az új, a korábbi hagyománytól eltérő nem-konvencionális alkotmányértelmezések könnyen a preambulumban található kötelezettségvállalásokra támaszkodhatnak. Tehát bizonyos helyzetekben, melyek fő jellemzője, hogy az adott pillanatig ismeretlen kihívásokat támasztanak a jogrendszerrel szemben, a preambulumban található nyitott kötelezettségvállalások illokúciós ereje felerősödhet összehasonlítva a „békebeli” korszakokkal.

E további feltételek körében, utolsóként, a nemzeti jogi kultúrák specifikumait is meg lehet, mint az illokúciós erőt befolyásoló tényezőt említeni. Az előbbi példánál maradva, Franciaországban elképzelhetetlen lett volna azt komolyan kijelenteni, hogy a Deklaráció nem része az alkotmánynak, hiszen e dokumentum a modern francia jogi kultúra egyik alapdokumentumának és kezdőpontjának tekinthető. A preambulumban kötelezettségvállalása alapján pedig könnyedén meg lehetett a Deklaráció jogforrási jellegét indokolni, annak ellenére, hogy formálisan nem része az alkotmány szövegének. Másik példánkat, magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát elemezve, pedig azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar jogi kultúrától – alapvetően a szocialista időszaknak és különösen SZABÓ Imrének köszönhetően – még ma is idegen a teleologikus értelmezés, mely kiterjesztő eredményre vezetne.<sup>41</sup> E hagyomány nyilvánvalóan a bírákat is bizonytalanná teszi az olyan rendelkezések alkalmazásában mint a preambulumban, ez pedig a nem „túl erős” preambulumbeli performatívumok működésére is hatással van. Ez lehet talán az egyik oka a preambulumban rendkívül visszafogott alkalmazásának.

<sup>41</sup> Vö. JAKAB András: „A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka” *Jogelméleti Szemle* 2003/3. 5. [jesz.ajk.elte.hu/jakab15.html](http://jesz.ajk.elte.hu/jakab15.html).

Az előbbiek természetesen csak felvillanhatták a beszédaktus elmélet alkalmazásának lehetőségeit. Ezzel párhuzamosan számos összefüggés kiaknázatlan maradt, különös tekintettel az illokúciós erő további komponenseinek vizsgálatára. Annyit állapíthatunk meg az előbbiek alapján, hogy a preambulum normativitásának problémája szervesen összefügg az illokúciós aktusok megvalósulásának problémájával, és ebben egy igen bonyolult feltételrendszer játszik kulcsszerepet. E feltételrendszer nyilvánvalóan elmélyült elemzést érdemel, itt csak annak létezésére tudunk rámutatni.

Összefoglalva: a preambulumokban található kötelezettségvállaló performatív aktusok alapozhatják meg egy alkotmány-preambulum normativitását. Azonban ennek megvalósulása a gyakorlatban egy igen bonyolult, egymással sok pontot összefüggő feltételrendszer függvénye, melyben szerepet kaphat az általános jogi kontextus, a történelmi helyzet és az adott nemzeti jogi kultúra is.

## 7. Tanulságok az alkotmányozás számára

Mi lehet az előbbiek alapján a jelenleg zajló alkotmányozási folyamatról mondani? Az alkotmányozó legfontosabb döntése a preambulum kapcsán valójában az, hogy kíván-e egyáltalán preambulumot alkotni. A preambulum elhagyása teljesen legitim gyakorlat, az Európai Unióban vannak olyan stabil és komoly demokratikus hagyományokkal rendelkező államok, melyek alkotmányának nincs preambuluma (pl. Hollandia, Luxemburg és Svédország). Amennyiben az alkotmányozó nem alkot preambulumot, akkor ezzel az alkotmánybírói aktivizmust megfosztja egyik komoly pillérétől, de ezzel együtt sem teszi lehetetlenné. A preambulum hiánya a jogbiztonság értékének megerősítéséhez vezethet, mivel jelentősen csökkenti az aktivista ítéletek érvelési lehetőségeit. Amennyiben az alkotmányozó a preambulum mellett dönt, akkor számolnia kell azzal, hogy amennyiben abban morális elemeket is meg kíván fogalmazni, akkor ez kiváló kiindulópontja lehet későbbi, akár a kifejezett szándékával ellentétben álló alkotmányértelmezéseknek is. Ez természetesen rugalmasságot is biztosít az alkotmányértelmezésben, ami jelentős előny lehet egy gyorsan és kiszámíthatatlanul változó világban. A preambulumbeli performatívumok – például a környezeti felelősség elismerése – az alkotmánybírói és bírói „szabad jogtalálásra” alapozva komoly segítséget nyújthatnak abban, hogy az alkotmányos gyakorlat – azaz a normaszöveg és a ráépülő döntések összessége – jövőorientálttá váljon, és képes legyen az előttünk álló ismeretlen kihívásokra is megfelelő válaszokat adni.

A fenti dilemmát az alkotmányozó 2011. április 25-én végérvényesen eldöntötte. Az új alkotmány megalkotásával párhuzamosan egy új preambulumot is elfogadott, mely gyökeresen szakít a 89-es Alkotmány szemléletével. E preambulum mind tartalmában, mind hosszában kiemelkedik a közép-európai országok hasonló dokumentumai közül, noha a rendszerváltást követő közép-európai preambulumalkotási tendenciái közé többé-kevésbé – leszámítva több mint húsz éves megkésettiséget – még így is beillik.<sup>42</sup>

Az új preambulum kifejezetten gazdag morális elemekben, erről tanúskodnak az olyan igék, mint „büszkéek vagyunk”, „elismerjük”, „vállaljuk”, „hisszük”, „tiszteljük”, „valljuk”, „tiszteletben tartjuk”, „nem ismerjük el”, „egyetértünk”, „bízunk”, „készen állunk”. Ilyen értelemben tehát egy erkölcsileg motivált szöveg áll előttünk, melyben e morális elemek a legtöbb esetben beszédaktusok is. A többes szám első személyű megfogalmazás csak fölerősíti az előbbieket, különös tekintettel a performatívumok létre. E morális elemek a kötelezettségvállalás valamilyen, a korábbiakban már bemutatott mintájára épülnek – legyen az az elismerés, a tiszteletben tartás, vagy éppen a múlt tagadása –, továbbá bizonyos esetekben egy meghatározott értékvilághoz, lásd a második, „valljuk”-kal kezdődő részt, is szorosan hozzákapcsolják a szöveget. Tehát az alkotmányozó egy általa újraterepített és jogi formába öntött múlt, valamint egy ehhez szervesen kapcsolódó értékvilág irányába kötelezi el magát morális értelemben, és a szöveg meglehetősen patetikus megfogalmazása leginkább ezt kívánja kifejezni. Vagyis, a preambulumban rejlő kötelezettségvállalások a múlt egy meghatározott értelmezésére és egy értékvilág elfogadására vonatkoznak.

Vajon milyen lesz majd e megnyilatkozások illokúciós ereje, azaz mennyiben és hogyan beszélhetünk majd e preambulum normativitásáról? Természetesen erre a kérdésre nem lehet egy az egyben válaszolni, bármilyen egyszerű és végleges válasz nem lenne más, mint egyszerű sarlatánság. Azonban, a külföldi megoldások korábbi elemzése alapján rá lehet olyan pontokra mutatni, melyek a normativitás kérdését a jövőben bizonyára befolyásolhatják.

Mint láttuk – nyelvfilozófiai nézőpontból – a preambulumok normativitása, tekintetbe véve egy megnyilatkozás illokúciós erejének különféle feltételeit, függhet attól, hogy a) az hogyan kapcsolódik a jogrendszer általános nyelvi-logikai keretéhez, azaz mennyire „jogiasítható” fogalmakat tartalmaz; b) milyen történelmi helyzetben vetődik fel a normativitás problémája; és c) a nemzeti jogi kultúra miként tekint a preambulumok normativitására általában.

A legkönnyebb elsőként a harmadik vonatkozásában lehet következtetéseket megfogalmazni. Szinte teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy az új alkotmány elfogadását követően nem változik meg egy csapásra hazánkban az a bírói gon-

<sup>42</sup> Az új preambulum vázlatos elemzését lásd FEKETE Balázs: „Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról” *Jogi Iránytű* 2011/2. [www.mta-ius.hu/jogi\\_iranytu/4\\_fekete\\_balazs.pdf](http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/4_fekete_balazs.pdf).

dolgozásmód, mely mindeddig idegenkedett a kiterjesztő értelmezésétől. Nem bocsátkozva jóslatokba, nem valószínű, hogy erre az elkövetkezendő években sor kerül majd, tehát úgy tűnik, hogy ez a pont nem támasztja alá a szöveg jövőbeli normativitásának lehetőségét.

A történelmi helyzet kérdését már sokkal nehezebb megítélni, de amennyiben az alkotmányozó szándékából indulunk ki, mely egyértelműen egy új és stabil jogi környezet megteremtése volt, akkor inkább az ellentétes irányba – azaz az aktivizmus kizárása – ható erőket fedezhetünk fel. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem jöhetnek, akár a közeljövőben is, olyan időszakok, melyekben a hagyományos jogi eszközkészlet elégtelennek bizonyulhat, és ezért szükség lehet olyan aktivista értelmezési gyakorlatra, mely merít a preambulumban található kötelezettségvállalásokból, de erről értelmesen nem lehet jelenleg semmit mondani. Itt tehát nem tudjuk eldönteni, hogy ez a feltétel hogyan alakul majd, és így milyen hatással lesz a preambulum egyes szöveghegyeinek illokúciós erejére.

A legproblémásabb az a kérdéskör, hogy vajon mennyiben illeszkednek be a preambulumban található fogalmak – és válnak így „jogiasíthatóvá” – a jogrendszer általános keretei közé. Mint láttuk, ez válhat az illokúciós erő, és így a normativitás, egyik legfontosabb elemévé. Mivel a szöveg igen hosszú, 454 szóból áll, természetesen nem lehet minden egyes kifejezés vonatkozásában általánosító jellegű megállapításokat tenni. Áttekintve azonban a szöveget, annyit meg lehet kockáztatni, hogy főként olyan fogalmakat tartalmaz, leginkább a történelmi gondolkodás és politikai filozófiai szókincséből merítve, melyek kevésbé rendelkeznek „jogiasítható” vetületekkel. Ez alól, nem véletlenül, az állam feladatairól szóló rész képezhet kivételt – „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” –, ahol több, a jog fogalomrendszerében is értelmezhető fogalmat – például: biztonság, rend, igazság, szabadság, méltányosság – is találhatunk. Azonban még itt is nehéz lenne teljes bizonyossággal kijelenteni, hogy a jövőben majd ezekre kifejezetten a preambulum miatt fognak hivatkozni a joggyakorlatban.

A beszédaktus elmélet alkalmazása, és különösen az illokúciós erő feltételeinek vizsgálata abban a benyomásában erősítheti meg az olvasót, hogy egyelőre több érv szól az ellen, hogy az új alkotmány preambuluma normatív erővel rendelkezik, mint mellette. Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdését,<sup>43</sup> mely az alkotmányos rendelkezések értelmezésénél előírja, hogy azokat a Nemzeti Hitvallással, azaz a preambulummal összhangban kell értelmezni, pedig az előbbiek fényében célszerű megközelíteni.

<sup>43</sup> R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.





# A TERMÉSZETI TÁRGYAK HELYE ÉS SZEREPE AZ ÚJ ALKOTMÁNYBAN

FODOR LÁSZLÓ\*

A 2011-es alkotmányozási folyamat egyik kevésbé lényeges kérdésének ígérkezett, hogy vajon az új Alaptörvény miként rendelkezik majd az embernek a környezethez való viszonyáról. Sokunk előfeltevésének a háttérében számos körülmény említhető, de a lényeg talán az, hogy az „alkotmányozási láz” közvetlen kiváltó okai közt a környezeti problémák helyett egészen eltérő természetű – más szerzők által bőven részletezett – okok álltak. Jóllehet, napjaink általános társadalmi és gazdasági válságjelenségeit egyes szakértők egyetlen közös eredőre, az ember és a (természeti) környezet harmonikus viszonyának a globális léptékű megbomlására vezetik vissza (amivel magam sem tudok vitatkozni),<sup>1</sup> a környezetvédelem (pontosabban az ember-környezet kapcsolat) ilyen, rendszerszintű megközelítése a mai Magyarország jogi és politikai gondolkodásának keretei között sajnos nem volt realitás.

Ehhez képest meglepően parázsnak bizonyult az a vita, amelyik az Alaptörvény tervezetének készítői, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (az alábbiakban JNO) között a legnagyobb nyilvánosság előtt kibontakozott e tárgyban, s amelyhez természetesen, mint minden más alkotmányi érték esetében, a (környezetvédelmi) szakmai közösség tagjai is csatlakoztak. Ennek során a szavukat hallatók a legkülönbözőbb elképzeléseket fogalmazták meg, amelyek két pólus köré rendezhetők. Az egyik oldal a hatályos (ti. az 1989-es, ún. jogállami) Alkotmány rendelkezéseinek a kibővítése, mondhatni felduzzasztása, míg a másik a hatályos rendelkezésekre jellemző, szűkszavúság megőrzése mellett szólt. Ez utóbbi, visszafogottabb megközelítés esetenként az 1989-es normaszöveg, illetve védelmi szint redukálásával párosult (ilyen megoldást magam sem tartottam volna elfogadhatónak), s inkább a nem környezetvédelmi szakértőket jellemezte. A vita ezért sokszor a környezet ügyéért elkötelezett, illetve azt másodlagosnak tartó nézetek vetélkedésének látszott, amely

---

\* Egyetemi tanár (DE ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, tanszékvezető).

<sup>1</sup> Az alaptörvény elképzelhető környezetvédelmi rendelkezéseit kutatva hivatkozik erre PÁNOVICS Attila is. PÁNOVICS Attila: „Környezetvédelem az új alkotmányban” *Kül-Világ* 2011/1–2. 118.

kettősség jogi szempontból inkább az alkotmány- (alaptörvény-) szöveg szerepéről, mintsem a környezetvédelem jelentőségéről alkotott, eltérő felfogással magyarázható. Mint korábban már több ízben magam is (noha az elkötelezett környezetvédelmi szakemberek közt tartom magam számon) jeleztem, s arra alább még kitérek: nem mindig az az alaptörvény bizonyul ugyanis jobbnak környezetvédelmi szempontból, amelyik több környezetvédelmi rendelkezést tartalmaz.<sup>2</sup>

A normaszöveg bővítésének buktatóját egyébként a legszemléletesebben éppen a JNO állásfoglalásai mutatják: ezek először a redukált normaszöveget kifogásolták, s azon a kiiktatott környezethez való jog mellett nemzetközi illetve európai jogi elvek megfogalmazását kérték számon; majd később, miután az Alaptörvény szövege egy az eredeténél jelentősen bővebb környezetvédelmi tartalommal véglegesült, annak a szigorú értelmezése mellett törtek lándzsát, mondván, hogy az mélyreható változások keretében szolgálhat.<sup>3</sup> Képletesen szólva: a JNO a környezethez való jogot feltuszkolta az Alaptörvény lovára, majd sietve a paripa másik oldalára ugrott megtartani, nehogy az a lendületől áteszen oda.

Az alábbi vizsgálat tárgya az a kérdés, hogy milyen lehet egy XXI. századi magyar alkotmánynak a környezethez való viszonya. Ennek érdekében röviden számba veszem az alkotmányozás előtt, illetve első szakaszában felmerült lehetőségeket, s az Alaptörvénybe bekerült egyes rendelkezéseket is; de előre kell bocsátanom, hogy az alkotmányozás folyamatának részletes áttekintését, a vitákban felmerült valamennyi érv ütköztetését nem tartom feladatomnak. Gondolataim valamivel túlmutatnak a tisztán környezetvédelmi kérdéseken. Munkám címében a természeti tárgyak kifejezés<sup>4</sup> részint arra utal, hogy a környezetvédelem alapvetően az élet természeti alapjainak a védelmét jelenti. Különösen az emberi életét, amelyik – ne feledjük – maga is a természet része. Másrészt ez a cím azt is kifejezi, hogy a természeti környezet, vagy annak részei, nem csak környezetvédelmi összefüggésben jelenhetnek, illetve jelennek meg az Alaptörvényben – röviden erre is ki fogok térni.

<sup>2</sup> FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban* (Budapest: Gondolat – DE ÁJK 2006) 39.

<sup>3</sup> Az egykori országgyűlési biztos irományai közül például az alábbi, az interneten a JNO megszűnését követően is elérhető dokumentumok hivatkozhatók, a napi sajtó számos közleménye mellett: [http://jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO\\_Modositasi\\_Javaslatok\\_Alaptorvenyhez.pdf](http://jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO_Modositasi_Javaslatok_Alaptorvenyhez.pdf); <http://jno.hu/hu/pdf/alkotmanykonz-javaslatok.pdf>; JNO-258/2011. sz. állásfoglalás (2011. 04. 25.) [http://jno.hu/hu/af/jno-258-2011\\_uj\\_alaptorveny\\_rendelkezeseibol.pdf](http://jno.hu/hu/af/jno-258-2011_uj_alaptorveny_rendelkezeseibol.pdf).

<sup>4</sup> E kifejezést a hazai szakirodalomban MAJTÉNYI Balázs honosította meg. MAJTÉNYI Balázs: „A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?” *Fundamentum* 2008/1. 17–28.

## 1. Kiindulópont: a korábbi normaszöveg

A '89-es Alkotmányban két rövid rendelkezés szólt a környezetről.

- A 18. § kimondta, hogy „*A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”
- A 70/D. § alapján pedig a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosításának az egyik eszközeként jelent meg a környezetvédelem: „*Ezt a jogot a Magyar Köztársaság az [...] épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.*”

Ha új szabályt, illetve szabályokat akarunk egy új alaptörvényben látni, érdemes előbb megnézni, hogy milyen a régi (itt most első sorban a 18. §-ra gondolok), azt értékelni, s azután az értékelés eredményéhez képest meg lehet fogalmazni az elvárásokat az újjal szemben. A különböző javaslatok ezt nem feltétlenül tartották szem előtt, s a változtatás igényét négy okból vetették fel:

- egyrészt pusztán abból a körülményből fakadóan, hogy új alkotmány születik;
- sajátos, a környezetpolitika kiemelt problémáihoz kapcsolható okokból, mint például a klímaváltozás, a romló környezetállapot, a természeti kincsekhez való hozzáférés beszűkülése (a nemzeti vagy fenntarthatatlan kezelése, a gyengülő állami szerepvállalás a környezetvédelemben, stb.);
- a környezetpolitika tágabb köréhez kapcsolható, illetve más „nemzeti” érdekek érvényesítése érdekében (olyan kedvezőtlen jelenségekkel szemben, mint például a spekulatív külföldi befektetések jelentős aránya a termőföld-piacon, s ennek növekvő veszélye a vízkészletek tekintetében), illetve
- a szakirodalom<sup>5</sup> által jelzett, jogi problémák (az értelmezés nehézségei, a jogélet bizonyos problémái az értelmezés és az érvényesítés körében) miatt.

Az első nem valódi indok, csak apropó. Az új alkotmánnyal kapcsolatos, hihetetlenül sokféle, gyakran az alkotmány szerepét teljesen figyelmen kívül hagyó, anakronisztikus vagy épp utópisztikus ötletek ezt igazolták, s a szakembereket óva is intették (az Alaptörvény szövege mindazonáltal korántsem maradt mentes a vitatható megoldásoktól). A második ok reális, de az ok-okozati összefüggés (a környezeti problémák, illetve az alkotmányszöveg egyik vagy másik alternatívája között) szerintem még itt sem elég szoros. Egy ilyen megközelítés esetleges előtérbe kerülése azt a sommás véleményt juttathatja érvényre, miszerint a korábbi rendelkezés (azért) nem volt jó, mert az ember és a környezet viszonyában nem fejtett ki kellő hatást. Azért sem szerencsés ez, mert a döntést

<sup>5</sup> Itt különösen a saját munkáimra, illetve MAJTÉNYI Balázs tanulmányaira gondolok.

(választást) túlságosan megnyithatja az aktuális környezetpolitikai irányzatok, mozgalmi törekvések előtt. A harmadik irány az, amelyik a természeti tárgyak szerepét a környezetvédelem tárgyköréből a mezőgazdasági birtokpolitika, az egészségvédelem, vagy egy általánosabb – s jogilag vitathatóbb – fogalmazást is megkockáztatva: a globalizációs hatásokkal szembeni védelem célrendszerébe vonja, illetve vonta. A negyedik már kifejezetten jogi motívum és érv, amelyik az új alkotmány előkészítése során álláspontom szerint meghatározó kellett volna, hogy legyen, illetve amelyik a jogász részéről a részletesebb értékelést igényli (lásd a következő pontban). Ez egy visszafogott, viszonylag semleges megközelítést jelent, amelynek alapján az alkotmány környezetvédelmi rendelkezésének átírása akkor indokolt, ha a hozzá kapcsolódó (legtágabb értelemben vett) joggyakorlat nem kielégítő, és a korrekció törvényhozás vagy egyéb kormányzati intézkedés útján nem lehetséges.<sup>6</sup> Hiszen az alkotmány a törvények, társadalmi-gazdasági tervek szerepét nem veheti át, s a szöveg normatív jellegét is meg kell őrizni.

A magam szempontjait e negyedik motívumhoz kapcsolva a korábban hatályos Alkotmány szövegéből indultam ki. Teljes körű bemutatására ehelyütt sem lehetőség, sem szükség nincsen, ezért csak az értelmezett norma legfontosabb erényeit és hibáit emelem ki, egyúttal kitérve arra is, hogy mi szólt a hatályos szöveg fenntartása, s mi annak megújítása mellett. A rövid értékelés elé kell bocsátanom azt a már többször érzékeltetett álláspontomat, miszerint a normaszöveg önmagában való értelmezése semmilyen eredményre nem vezet. Az értékelés csak komplex módon, a joggyakorlat (azon belül főként a törvényhozás termékei, az alkotmánybírósági – a továbbiakban AB – határozatok, ombudsmani állásfoglalások, stb.) szem előtt tartásával lehetséges, az alkotmánybeli rendelkezés, vagyis a környezethez való jog tartalmát ugyanis ezek együttesen határozzák meg.

### *1.1. Néhány negatívum, érvek a megújítás mellett*

- A 18. § a környezethez való jogot közvetetten, az állam által védendő értéknek nevesítette, a környezet szó elé helyezett egészséges jelző pedig valójában (közvetve) az emberre utalt. A homályos megfogalmazás többféle értelmezést is megengedett.
- Az AB jogként határozta meg a környezetvédelmet, noha a környezethez való jog tartalma határozatlan, valódi alanya sincsen, s szerkezete

<sup>6</sup> E tekintetben osztom JAKAB András álláspontját. Lásd az alkotmányra vonatkozó magántervezetét, Budapest 2011. január 10., 3. <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>, illetve utóbb e kötetben: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011).

is eltér a klasszikus alapjogokétól (amennyiben objektív intézményvédelmi oldala a meghatározó). Valójában államcélról van szó, alapjogi köntösben.

- Az AB ennek megfelelően a környezethez való joggal kapcsolatos elvi tételeinek a megfogalmazásakor olyan nehézségekkel szembesült, amelyeket csak részben tudott leküzdeni, emiatt a dogmatika több tekintetben is korszerűtlen (pl. mert a környezetvédelmet mint állami monopóliumot kezeli), önellentmondó volt (pl. amennyiben a már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát – a természetvédelem esetén is – az emberi élet védelmével magyarázza).<sup>7</sup>
- Az AB a '90-es évek közepe óta nem élt az önkorrekció lehetőségével, így a környezethez való jog dogmatikája elavult.<sup>8</sup> Az utóbbi időben csak kis mértékben terjeszkedett azon túl, például amikor az együttműködés elve alapján az állampolgárok kötelezettségeit igazolta egy esetben.<sup>9</sup>

E ponton persze már elválik egymástól az Alkotmányra és az annak értelmezésére vonatkozó kritikám – úgy vélem, hogy a korábbi alkotmányi rendelkezésben több olyan lehetőség is rejlett, amivel az AB nem élt.

### 1.2. Néhány pozitívum, illetve érvek a megtartás mellett

- A környezethez való jognak a '89-es megfogalmazása nyitott volt a környezetpolitika különböző irányzataival szemben, s megfelelő hivatkozási alapot jelentett a mindenkori társadalmi értékrendnek megfelelő koncepció alkalmazásához.
- Hatályának mintegy 22 éve alatt a környezetvédelemnek egy, a korábbiakhoz képest teljesen új, erősebb intézményrendszere épült ki, amelyben a 18. § megfelelő háttérnek bizonyult.
- Az AB a környezetvédelmet az alkotmányi értékrend szerves részévé tette (meghatározva, például a tulajdonhoz való joggal való viszonyát).
- Noha tartalmát tekintve az alkotmányi rendelkezés inkább államcél vagy állami feladat lehetne, a környezetvédelem immár hagyománynak tekintendő, alapjogként való meghatározása a legerősebb védelmet biztosítja számára.

<sup>7</sup> A további példák mellőzésével csak utalok egy korábbi tanulmányomra, amelyikben rámutattam az alkotmányszöveg és az annak értelmezése közötti számos ellentmondásra. FODOR László: „Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája” *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. V.* (2006) 53–99.

<sup>8</sup> Velem egyezően foglal állást MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2010) 21.

<sup>9</sup> 675/B/2005 AB határozat.

### 1.3. A hagyomány védelmében

Mint arra már utaltam, a környezethez való jog természete kapcsán az AB az „*alapjog vagy államcél?*” kérdését az előbbi javára döntötte el, nem egészen következetes logikával.<sup>10</sup> 2006-ban egy lehetséges szövegváltozat megfogalmazásával javaslatot tettem a dogmatikai problémák kiküszöbölésére, illetve az Alkotmány jövő-orientációjának erősítésére.<sup>11</sup> Álláspontomat, miszerint az akkor hatályos normaszöveg nem mindenben elégítette ki a korszerű szabályozás igényét, továbbra is fenntartva úgy látom, hogy a magyar alkotmányjogi hagyománynak az felel meg, ha a környezetvédelem alapjogként, vagy esetleg egyszerre alapjogként és államcélként (állami feladatként) nyer megfogalmazást.

1989-ben talán elég lett volna az (egyedül) államcélként való rögzítés, néhány kiegészítő rendelkezéssel (például a környezetvédelem magas színvonalát illetően). Egy olyan megoldást<sup>12</sup> azonban, amelyik az alkotmányi jogként való megközelítést (annak határozatlan tartalmára való hivatkozással) teljesen elhagyta volna, a '89-es szabályozási helyzethez képest visszalépésnek, s mint ilyet – figyelemmel az AbB 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kifejtettekre – hovatovább alkotmányellenesnek értékeltem volna.

Egyetértek viszont azzal az MTA Jogtudományi Intézetének a 2010-es javaslatában tükröződő felfogással, hogy az egész alkotmányi értékrend jövőbe vetítése egy a környezetvédelmen, környezethez való jogon túlmutató formában (pl. államcélként) történjen meg. (Nem helyes viszont – a következő pontban leírt okok miatt –, ha ez a fenntartható fejlődés kifejezéssel történik.)

Ami a környezethez való jog tartalmát illeti, különösen a visszalépés tilalmát, illetve esetlegesen a védelem magas szintjét lehetett volna beiktatni a normaszövegbe.<sup>13</sup> Ennek alapja, hogy a non derogation elvének kimondása révén az AB 1994-ben – a 28/1994. (V. 20.) AB határozatával – kilépett a normaszöveg értelmezésének ésszerű keretei közül, s valójában normát alkotott. Mindemellett

<sup>10</sup> Anélkül, hogy ehelyütt részletes, jog-összehasonlító elemzéssel folytattam, csak utalok arra, hogy e megközelítést minden bizonnyal befolyásolta a német alkotmányjog ismerete, hiszen annak rendszerében az alapjogok és az államcélok alkotmányi rangja azonos (s érvényesítésük módja az, amiben a köztük lévő különbség megragadható; míg a magyar alkotmányjogi fel fogás szerint az alapjogok az államcélok felett álló értékek).

<sup>11</sup> „A Magyar Köztársaság a jövő generációk érdekeire is tekintettel, a földi élet alapjainak megőrzése érdekében védi a környezetet és elismeri mindenki jogát a környezet védelméhez. A környezet megóvása mindenki kötelezettsége.” FODOR (2. lj.) 196.

<sup>12</sup> MTA Jogtudományi Intézet: *Javaslatok a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciójához* (Budapest 2010. szeptember 30.) 16. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf>.

<sup>13</sup> Emellett érvel ANTAL Attila: „A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok” *Közjogi Szemle* 2010/3. 48–49.

a védelem szintjét (szigorát) általában a környezetromlás megelőzéséhez kötötte, ami a tilalmat okszerűen nem támasztotta alá.

Lehetséges persze olyan értelmezés is, hogy a visszalépés tilalmát nem szükséges kimondani, mivel a Magyarországot terhelő, újabb keletű európai uniós kötelezettségek – mint a védelem magas szintjének vagy a környezetállapot javításának elve, lásd az alábbiakban – magában foglalják azt,<sup>14</sup> illetve szükségszerűen (még, ha az AB eddig nem is hivatkozott erre) hozzátartoznak az alkotmányértelmezés szempontjaihoz.

Felmerült továbbá az igény arra, hogy az új alkotmány esetleg a polgárok környezetvédelmi köteletségét is rögzítse. Úgy vélem (az AB újabb, hivatkozott gyakorlata is utal erre), hogy már a '89-es rendelkezés is alkalmas volt arra, hogy abba a mindenkit terhelő kötelezettséget beleértsük, ezért ilyen értelmű előírás nem szükséges.

Más a helyzet viszont egy a jövőre vonatkozó rendelkezéssel, mégpedig inkább általános jelleggel, mintsem a környezethez való jogról szóló rendelkezésben. A jövő nemzedékekért érzett felelősség ily módon az alkotmányi értékrend egészére értelmezhető, s azt nyitva hagyja a jövőbeli kihívások előtt, ide értve a környezetvédelem különböző koncepcióit is. (Mint azt az alkotmánybírói értékelés kritikája kapcsán már sejteni engedtem, álláspontom szerint az alkotmány az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett – a szövegét érő, esetleges módosításoktól függetlenül – mindig az adott korszaknak megfelelő értékrendet kell, hogy védje). Ez megfér az új Alaptörvény előkészítése során vehemensen vitatott történeti narratívával is, hiszen nemzeti örökségünknek a részei hosszú távon megőrzendő (természeti, kulturális) kincseink. Magában foglalhatja akár az államadóssággal kapcsolatban megfogalmazott kívánalmakat is, illetve a közösségformáló, történeti megközelítést jövő-orientációval egészíti ki (de azt akár helyettesítheti is). Időtállóbbnak tűnik a fenntartható fejlődés koncepciójánál.

## **2. Az Alaptörvény környezeti vonatkozású rendelkezései (leltár)**

Az alkotmányozás során persze nem egészen a fenti logika érvényesült. Az általam körülírt szempontok tulajdonképpen mind felmerültek, ha nem is egyidejűleg, és nem is azonos súllyal. A végleges szöveg az eredeti elképzelésekhez képest jelentősen módosult, s összességében a normaszöveg felduzzasztása valósult meg. Sikertelen megőrizni az Alaptörvény szövegében a környezethez való jogot, mégpedig abban a formájában, amelyikbe 1989-ben öntötték. Megmaradt

<sup>14</sup> Erre HORVÁTH Zsuzsanna hívta fel a figyelmemet, „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselője a készülő magyar Alkotmányban” című, nemzetközi konzultáción (Budapest, 2011. február 14–15.).



az egészséghez való joggal való, kifejezett kapcsolat is (miközben az egészséghez való jogra vonatkozó rendelkezésből kikerült a magas védelmi szintre utaló jelzős szerkezet). Számos új rendelkezés is bekerült ezek mellett, s így összességében most négyféleképpen érhetők tetten a természeti tárgyak az alkotmányi értékrendben. Egyrészt kimondatlanul is jelen van a környezetvédelem a többi (pl. az élethez való) alapjog részeként. Másrészt vannak általános előírások környezetvédelmi vonatkozásokkal, valamely más alkotmányi értékre irányulóak környezetvédelmi utalással, és végül kifejezetten környezetvédelmi tárgyú rendelkezések is. A természeti tárgyat nevesítő szövegrészek a következők:

### *Nemzeti hitvallás*

Vállaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.

#### P) cikk

A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

#### Q) cikk:

Magyarország [...] az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

#### XX. cikk

- (1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

#### XXI. cikk

- (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.
- (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

## 38. cikk (A közpénzek)

- (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. [...]

### 3. Amikor a több kevesebb lehet – néhány javaslat és az Alaptörvény kritikája

Az alábbiakban az új Alaptörvény egyes rendelkezései mellett kitérek néhány olyan javaslatra is, amelyik nem talált ugyan meghallgatásra, de a későbbi kritikákban visszaköszön. A több (a korábbi Alkotmányon és az Alaptörvény tervezetén is túlmenő) környezetvédelmi rendelkezés mellett szólók meghatározó érve az volt, hogy az általuk beiktandó környezetjogi elvek az EU alapvető dokumentumaiban is szerepelnek. Így különösen a védelem magas szintje, a környezetállapot javítása, a fenntarthatóság vagy az integráció (figyelembe vétel) megfogalmazást nyert az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (11. és 191. cikk), az Európai Unióról szóló Szerződésben (preambulum, 3. cikk), illetve az EU Alapjogi Chartájában (37. cikk).<sup>15</sup> Ez az egyébként szimpatikus érvelés azonban álláspontom szerint nem feltétlenül indokol alkotmányi adaptációt, az uniós (és a nemzetközi) kötelezettségek enélkül is terhelik Magyarországot, megvalósításuk pedig a törvényhozás és egyéb (a jogi szabályozásnál sokszor lényegesebb) intézkedések útján biztosítható. Ha netán mégsem, az nem az alkotmányszöveg hibája.

Ugyanez a helyzet a környezethez való jog „alanyi oldalát” alkotó környezetvédelmi információkhoz való jog, vagy a környezeti ügyekben való, állampolgári részvételhez való jog alkotmányi nevesítésével, amelyek ugyancsak nem kerültek be a szövegbe. Ezt a meggyőződésemet az sem változtatja meg, hogy egyébként Európa számos alkotmányában megtalálhatók az ilyen rendelkezések. Ezeknek a jogintézményeknek a szabályozása, illetve a „környezeti demokrácia” érvényesülése elengedhetetlen (már csak az uniós, illetve nemzetközi szabályok miatt is), de (mint ún. „szelvényjogoké”) az alkotmány (korábbi és) jelenlegi rendelkezései alapján is lehetséges, illetve ha az érvényesítés mégsem megfelelő, az nem magán az alkotmányon múlik. Ugyanezen logika érvényes a

<sup>15</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához (Budapest 2010. szeptember 30.) <http://jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=alkotmany-1001>. Az említett nemzetközi konzultáción (14. l.) egyértelműen eszerint foglalt állást HORVÁTH Zsuzsanna is.

XXI. cikk (2) bekezdésében foglalt kártérítési szabályra is (amelyik tehát felesleges; s egyébként maga is utal arra, hogy tartalmát külön törvény töltheti ki).

Az állam szükségszerű tevékenységei, mint a nemzetközi együttműködés is olyan, mint ami magától értetődően terjed ki a környezeti kérdésekre, ezért a Q) cikk szabálya is feleslegesnek tűnik. Elképzelhető persze, hogy a nemzetközi jog történetének új fejezetét megnyitva a közeli jövőben bekövetkezik egy olyan radikális változás, amelyik révén mérlegre kerülhetnek a különböző országok polgárainak a környezeti jogai (ti. az erőforrásokhoz való hozzáférés), s Magyarország saját polgárainak e jogait korlátozni lesz kénytelen. Nem tartom valószínűnek, hogy ez vezette volna az alkotmányozót, minden esetre e tekintetben a Q) cikk léte erősítheti az államot.

Az általános, elvi jellegű rendelkezések további – végső soron ugyanoda vezető – elemzése helyett azt a két előírást vegyük most szemügyre, amelyek különös környezeti tárgykörökre vonatkoznak: az egyik a genetikailag módosított szervezetektől mentes mezőgazdaság, míg a másik a szennyező hulladékok behozatalának megtiltása révén járul hozzá a környezethez, illetve az egészséghez való jog tartalmának meghatározásához. Ezek a rendelkezések is további jogalkotás révén nyerik majd el valódi jelentésüket, de az alkotmányozó jól felismerhető szándéka az, hogy a törvényalkotás irányát megkösse. Ennyire speciális rendelkezések (más témában, például az állatvédelemről vagy a környezetbarát energiarendszerről) csak kevés alkotmányra jellemzők, pont ilyen rendelkezéseket azonban sehol nem találunk Európában – s aligha véletlenül.

A két előírás tartalmát vizsgálva először is feltűnő, hogy a védendő természeti (illetve emberi) értékekről szólva, olyan tényezőket (a genetikailag módosított szervezeteket, a továbbiakban: GMO, illetve a szennyező hulladékot) nevesít, amelyek azokat veszélyeztetik, így téve kétirányúvá az alapjogok védelmét („mit védünk – mitől védjük?”). Ha azonban a veszélyeztető tényezőket számba vesszük, kiderül, hogy az egészségre, illetve a környezetre nem csak a szennyező hulladékok és a génmódosított élelmiszerek jelentenek veszélyt, sőt, még azt sem mondhatjuk, hogy az alkotmányozáskor ezek lettek volna az időszerű problémák. Föltehető tehát a kérdés, hogy mi minden nincs benne az Alaptörvényben, ami környezet- és egészségvédelmi szempontból jelentőséggel bír. Teljes körű válasz helyett legyen elegendő néhány egyértelmű példa hivatkozással! 2011 márciusában bekövetkezett a fukushimai nukleáris katasztrófa, ami nyomatókosította az atomenergia felhasználásával járó kockázatokat, illetve az esetleges baleset idején pusztító erők uralhatatlan voltát. (Németország például erre úgy reagált, hogy előbbre hozta atomerőműveinek bezárását.) Az alkotmányozásnak ugyanebben a szakaszában fogadta el az Országgyűlés a 2011. évi XXIX. törvényt, amelyik a bányatörvény módosítása révén lehetővé teszi a (nagynyomású) szén-dioxid föld alá sajtolását és tárolását, ami kockázatait tekintve legalábbis beláthatatlan (a nyomásváltozás földmozgásokat idézhet

elő, a szivárgás pedig az Alaptörvényben kiemelten védett vízkészleteket teheti tönkre). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Deés-ügyben hozott, s 2011 februárjában véglegesült ítélete rávilágított arra, hogy az ország lakosságának legalább a negyede folyamatos, egészségkárosító zajterhelésnek van kitéve. 2010 októberében következett be az ajkai vörösiszap-katasztrófa; s alig egy év múlva, a Greenpeace akciója révén szerezhettünk tudomást egy másik, vörösiszap-kezelő létesítménynek, illetve tevékenységnek a hatóság részéről nagyvonalúan kezelt kockázatairól. Nem sorolom; csupán utalok egy újabb értelmezési lehetőségre: vajon a két terület kiválasztása nem volt-e önkényes?

De lépünk tovább, s nézzük a két előírás aktualitását! Az előbb felsorolt példák halmazába az Alaptörvényben nevesített veszélyforrások tökéletesen illeszkednek: ezek kapcsán is említhetők kiemelt, időszerű problémák. Amivel azonban kilógnak a sorból, s amivel vélhetőleg az Alaptörvénybe kerülésük is magyarázható – noha nem védhető – az az európai uniós vonatkozásuk. Magyarország évek óta küzd az áruk szabad áramlásának elve ellenében azért, hogy más tagállamokból ne lehessen hulladékokat lerakási céllal (azaz csupán előkezelést követően, lerakókapacitásaink és környezeti javaink terhére) behozni (emlékszünk még a német kommunális hulladékok esetére); valamint azért, hogy mezőgazdaságától – no nem annyira a magyar lakosság egészségéhez való jogára, hanem a Kárpát-medence páratlan természeti értékeire való hivatkozással – távol tartsa a GMO-kat (itt az aktualitást az Európai Bizottságnak a magyar moratórium további fenntartásáról hozott, elutasító állásfoglalásai adják).

Rátérve a két, vitatott előírás tartalmára, a fentiekből nyilvánvaló, hogy e tárgykörökben létezik uniós jog, amelyik az áruk szabad mozgásának követelménye mellett – ha nem is azzal azonos súllyal, de – igyekszik érvényesíteni a környezeti és az egészségügyi szempontokat is.<sup>16</sup> Az uniós szabályok megengedik a genetikailag módosított szervezetek köztermesztésbe vonását és a hulladékok nemzetközi kereskedelmét, akár pusztán lerakási (ártalmatlanítási) céllal is, persze különböző garanciák kikötésével (mint az engedélyezési, kockázatbecslési, bejelentési, stb. kötelezettségek előírása). Nyilvánvaló tehát az uniós jog és a magyar Alaptörvény szemléletének a szöges ellentéte, ezért felvethető az a kérdés, hogy vajon mi is volt a valódi szándéka az alkotmányozónak e rendelkezésekkel; s hogy ilyen alaptörvényi háttérrel, illetve az uniós jog módosítása<sup>17</sup> hiányában lehet-e (majd) a géntechnológia és a hulladékgaz-

<sup>16</sup> Lásd különösen az Európai Parlament és a Tanács 2001/18 EK sz. irányelvét, illetve 1013/2006 EK sz. rendeletét.

<sup>17</sup> A GMO-szabályozás esetében erre van kilátás, amennyiben egy a tagállamok számára kimeradást engedő, azaz a tiltást lehetővé tevő módosítás tervezete látott napvilágot. SZILÁGYI János Ede: „A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 40–47. Megjegyzem, a szén-dioxid föld alatti tárolásának a szabályozása például az Európai Parlament és a Tanács 2009/31 EK. sz. irányelve szerint eleve abból indul ki, hogy a transzpozíciós kötelezettségtől függetlenül a tagállamok maguk döntenek arról, hogy

dálkodás (esetlegesen, az Alaptörvényre tekintettel módosuló) törvényi szintű szabályozása EU-konform.

Megvizsgálva a két előírás tartalmát szakmai szempontból is, csak erősödik azon kételyünk, miszerint a törvényhozónak e tekintetben nem lesz könnyű dolga. Mindkét rendelkezéssel kapcsolatban komoly értelmezési nehézségek merülnek ugyanis fel. Amellett, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság fogalma nem tisztázott, azt bátran kijelenthetjük, hogy nem foglalja magában a GMO-mentes élelmiszerpiacot. Vajon alkalmas eszköz-e a GMO-k hazai termesztésének a korlátozása az egészséghez való jog érvényesítésére, amikor a GMO-kat tartalmazó termékek világszerte, így hazánkban is jelentős mennyiségben elérhetők az üzletekben?<sup>18</sup> Aligha. Úgy tűnik számomra, hogy egy ilyen korlátozás természeti értékeinket, genetikai sokféleségünket sokkal inkább lenne képes védeni.

A hulladékos rendelkezés is több szempontból vitatható, de ehelyütt megelégszem egyetlen probléma megemlítésével, amit a szennyező jelző használata okozhat. A magyar és az uniós hulladékgazdálkodási jog sem ismeri ugyanis a szennyező hulladék kategóriáját. Biztosan nem tartozhatnak ebbe a körbe az ún. inert hulladékok (mint az építési és bontási hulladékok, amelyek lerakásukat követően nem mennek át jelentős fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson), de ezen túlmenően bármilyen hulladék, akár a veszélyes és nem veszélyes termelési vagy háztartási hulladékok is beleérthetők. E létező hulladékkategóriák kialakításának és szabályozásának a szempontja nem feltétlenül a „szennyező” jelleg volt. Most nehezen képzelhető el, hogy az alaptörvényi rendelkezés nyomán mélységében átírják a hulladékgazdálkodási jogot. Az uniósat biztosan nem fogják.

A kritikát összegezve, adott tehát egy alaptörvényi előírás-halmaz, amelyik jóval terjedelmesebb a korábinál. Az európai alkotmányok, illetve azok gyakorlatának áttekintése azt a tapasztalatot hordozza, hogy a legtöbb, lehangzatosabb rendelkezést olyan alkotmányok rögzítik, amelyeknek a normatív volta erősen kétséges. Ezekben az országokban rendszerint a környezetvédelmi intézményrendszer is gyengébb; miközben vannak olyan országok is, amelyekben a környezetvédelem köztudottan erősebb, noha az alaptörvényük keveset, vagy épp semmit nem szól a környezetvédelemről.<sup>19</sup> A fent említett tartalmi kritika

---

területükön megengedik-e egyáltalán ezt a kockázatos tevékenységet. Lásd FODOR László: „A CO<sub>2</sub> leválasztásának és föld alatti tárolásának szabályozása az EU-ban” in SZABÓ Valéria – FAZEKAS István (szerk.): *Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás. (A II. Környezet és Energia c. konferencia előadásai)* (Debrecen: MTA DAB 2011) 18–24.

<sup>18</sup> Erre az összefüggésre utal SZILÁGYI (17. lj.) 54.

<sup>19</sup> Az európai alkotmányok áttekintésére lásd FODOR (2. lj.) 15–40. Érdemes felidézni továbbá a Levegő Munkacsoport által, az Alaptörvényről 2011. május 1-jén megfogalmazott véleményt, amelyik érdekes mód teljesen más logikával (további rendelkezések sorát hiányolva) jut hasonló eredményre: [http://www.levego.hu/kapcsolodo\\_anyagok/mit\\_er\\_az\\_uj\\_alkotmany\\_a\\_kornyeztvedelem\\_szempontjabol](http://www.levego.hu/kapcsolodo_anyagok/mit_er_az_uj_alkotmany_a_kornyeztvedelem_szempontjabol).

ehhez a területi, illetve a rendelkezések súlyára irányuló problémafelvetéshez járul hozzá.

Az európai párhuzamokat nem a szabályozási minták, alternatívák felvillantására hoztam elő (ezért is nem részleteztem őket), hanem egy vélt ok-okozati összefüggés hiányának a megvilágítására, s egyúttal kritikai érvekkel emellett, hogy az új alkotmány megszövegezésekor érdemes lett volna egy visszafogottabb megközelítéssel élni, s a magyar alkotmányjogi hagyományból kiindulni.

E gondolatmenet végén még egy, a szakpolitikai irányzatok és elvek alkotmányi rangra emelése elleni érvet kell megemlítenem, ami az Alaptörvény egyik új megoldásának a méltatására is alkalmas. A környezetpolitika, illetve az ember (a gazdaság, a kultúra, a társadalomszerkezet) és a környezet viszonyának megítélése folyamatosan változik. A fenntartható fejlődés kifejezést például a '80-as évek végéig senki nem használta, majd 1992-től egyre nagyobb teret hódítva bekerült a legkülönbözőbb, jogilag releváns dokumentumokba (nemzetközi megállapodásokba, az uniós szerződésekbe, számos ország alkotmányába, stb.). Olyan sok értelmezése, illetve szintje lehetséges azonban,<sup>20</sup> hogy önmagában talán nem is alkalmas mércének, de még jellemzőbb, hogy egyes, haladó szellemű környezetkutatók mára már meghaladottnak tekintik, mondván, hogy mindaz, amit az ember jelent a Földön, egyáltalán nem fenntartható, a fejlődés (különösen a növekedés) pedig pláne nem. A környezetvédelem, illetve a fenntartható fejlődés szavak flastromok csupán, egyaránt azt a tévképzetet juttatják kifejezésre, hogy az emberi rendszereket nem kell megváltoztatni, hanem csupán korrekciókra van szükség. Figyelemre méltó szóösszetétel kezd teret hódítani *James LOVELOCK* munkái nyomán: fenntartható visszavonulás.<sup>21</sup> Tartalmának elemzése messzire vezetne, de itt a céloom nem is ez, hanem egyszerűen rámutatni arra, hogy az alkotmányszövegnek nem érdemes aktuális koncepciókra alapoznia, s hogy a fenntartható fejlődés is ilyen.

Sokkal szerencsésebb, ha egy alkotmány nyitott marad a jövőbeli kihívásokra, ide értve természetesen az újabb és újabb környezetpolitikai irányzatokat is. Ezen igénynek a Nemzeti hitvallásban és az Alapvetés P) cikkében foglalt rendelkezések, amelyek a jövőért érzett felelősségről szólnak, maradéktalanul megfelelnek. Csupán az ország nemzetközi kötelezettségeire utaló Q) cikk említi a fenntartható fejlődést, amit ebben az összefüggésben – némi következetlen jóindulattal – értékelhetünk úgy is, mint a nemzetközi környezetpolitika (jelenleg meghatározó) célkitűzésének a szem előtt tartását.

<sup>20</sup> Ezek áttekintését lásd BÁNYAI Orsolya: „Fenntartható fejlődés?” in BÁNDI Gyula – BERKI András – KISS Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról* (Budapest: EMLA Egyesület 2008) [http://emla.hu/aa2.10.0/img\\_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Banyai\\_Orsolya.pdf](http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Banyai_Orsolya.pdf).

<sup>21</sup> Vö. pl. James LOVELOCK: *The Vanishing Face of Gaia: A Final Warning: Enjoy It While You Can* (Allen Lane 2009).

## 4. A termőföld és más természeti erőforrások ügye

Amikor a természeti tárgyakat erőforrásként tekintjük, akkor azoknak az ember számára nyújtott „szolgáltatásaira” gondolunk, s védelmük mellett a rendelkezésre állásuk biztosítását értjük feladatként. Az új alkotmány előkészítése során felmerült annak az igénye, hogy a termőföld, a víz és más környezeti elemek védelméről is emlékezzen meg az Alaptörvény. Szűkebb körben már korábban is sejthető volt,<sup>22</sup> például amit a Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkára az Országgyűlés 2011. február 28-ai ülésén, egy interpelláció nyomán megerősített,<sup>23</sup> a termőfölddel összefüggésben: a Kormánynak (a földpiac küszöbön álló megnyitása miatt, amire az EU-tól 2014. május elsejéig újabb 3 éves moratóriumot kapott az ország) az a szándéka, hogy a termőföld védelmének alapjait (pl. a sajátos szabályozás igényét és az arra szóló felhatalmazást, a törvényhozó számára) az alkotmány rögzítse. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága elé került javaslatok egyike pedig egyenesen azt rögzítette volna, hogy termőföld idegen állam vagy annak polgára tulajdonába nem kerülhet.<sup>24</sup> Egy másik kezdeményezés az erdők sajátos alkotmányjogi státuszát (az állami tulajdonú erdők elidegeníthetlenségét) tartotta fontosnak.<sup>25</sup> Az egyik neves természetvédelmi szervezet pedig azt deklarálta volna, hogy a természeti kincsek birtoklása közösségi természetű, illetve a használat a közösség felügyelete alatt áll.<sup>26</sup>

Jól látható, hogy két (egymással összefüggő) törekvés körvonalazódik ezekben: a nemzeti vagyonért, illetve a környezetért való aggodalom. (Az anakronisztikus, illetve az alkotmány szerepét nem értő, azt jó szándékkal ugyan, de képes beszéddel mégis felhígító elképzelésekkel nem foglalkozom.) Az aggodalmakat nehéz nem osztani, mégis érdemes arra az alkotmánybírói gyakorlatra utalni, amelyik a korábbi Alkotmányt értelmezte. Egyrészt, az élet természeti alapjai körébe az AB eddig is beleértette a földet, a vizet, az erdőt és más elemeket; másrészt a törvényi szabályozás, például a környezet fogalma (1995:LIII. tv. 3. §) is mutatja azt a rész-egész viszonyt, amelyre tekintettel felesleges a környezeti elemek külön történő említése. A másik vonulatra reflektálva pedig támaszkodhatunk a tulajdonjog és a környezethez való jog viszonyáról szóló elvi tételekre. Azok alapján nyilvánvaló ugyanis, hogy a föld-

<sup>22</sup> Így pl. „Az európai földszabályozás aktuális kihívásai” című nemzetközi konferencián is felmerült (Miskolc, 2010. november 11–12.).

<sup>23</sup> Lásd az Országgyűlés 70. ülésnapjának 46. felszólalását: [http://parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_szoveg?P\\_CKL=39&p\\_uln=70&p\\_felsz=46&p\\_szoveg=&p\\_stilus=](http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_szoveg?P_CKL=39&p_uln=70&p_felsz=46&p_szoveg=&p_stilus=).

<sup>24</sup> Lásd az AEB 121/2010. sz. irományt az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bcs.pdf>.

<sup>25</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/efdsz.pdf>.

<sup>26</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mtvsz.pdf>.

tulajdon erre vonatkozó, speciális rendelkezés hiányában is kötött, s a szociális (közösségi) kötöttség háttérében különböző – főként az agrárpolitika, illetve a környezetpolitika körébe tartozó – közérdekek állnak.<sup>27</sup>

A környezethez való jog biztosításának eszközei között tehát a tulajdonjog szabályozása – akár kimondja az alkotmány vagy az AB, hogy a természeti kincsek közjavaknak minősülnek, akár nem – rendelkezésre áll. A közjóságnak (nemzeti vagyonnak) minősítés pedig álláspontom szerint is szükséges ugyan, de ez a törvényhozás szintjén is elégséges lenne, mint ahogyan az eddig is gyakorlat volt (lásd példaként az 1995:LIII. törvény preambulumát, amelyik az előző Alkotmányra hivatkozással jár el így.).

## 5. Zárszó

A fenti sorok között igyekeztem érzékeltetni, hogy álláspontom szerint a környezethez való jog nem tölti be maradéktalanul azt a szerepet, amit tőle egy a jövő nemzedékekért is felelős jogrendben elvárunk. Az új Alaptörvény új rendelkezései ezt az állapotot egyaránt javíthatják és ronthatják. A környezethez való jog érvényesülését tekintve a legnagyobb probléma ugyanis a környezeti szabályozás rossz hatékonysága. A hatékonyság növeléséhez első sorban korszerű (egyben folyamatosan változó, de mégis), végrehajtható környezeti jogszabályok, stabil környezetvédelmi intézményrendszer, környezettudatos politikai, társadalmi, illetve gazdasági szereplők, s az ő együttműködésük kellenek. Nem szabad figyelmen kívül hagyni továbbá, hogy az állam- és jogrendszer egészében tetten érhető, strukturális hiányosságokat (mint a jogszabályok érdemi hatásvizsgálatának rendszerinti elmaradása, a költségvetési szemlélet túlzott szerepe a közigazgatás szervezésében, az alkotmánybírói hatáskörnek a jogalkotási termékekre való koncentráltága, az önkormányzatok és az államigazgatás finanszírozási nehézségei, a bíróságok pusztán közvetett – a törvények alkalmazása révén történő – alapjogvédelmi tevékenysége, az állam és a polgárai közötti partneri viszony alulfejlettsége, stb.) az alkotmány rendelkezéseivel csak csekély mértékben lehet orvosolni. Ezekre tekintettel az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek az igazi értékelését csak évek múltán lehet majd elvégezni.

<sup>27</sup> Lásd példaként a 35/1994.(VI. 24.) AB határozatot. Álláspontom bővebb kifejtésére pedig lásd FODOR László: „Kis hazai földjogi szemle 2010-ből” in CSÁK Csilla (szerk.): *Az európai földjogi szabályozás aktuális kihívásai* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2010) 115–130.





# NEMZET, ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS A FELELŐSSÉGI KLAUZULA<sup>1</sup>

KÖRTVÉLYESI ZSOLT\*

Magyarország Alaptörvénye a Magyar Köztársaság Alkotmányához képest egy meghatározó lépést tett a politikai nemzetfogalomtól a kulturális (vagy etnikai) nemzetfogalom irányába. A meglehetősen szövevényes fogalomhasználat, amely az Alaptörvény preambulumban, a Nemzeti hitvallásban megjelenik, hangsúlyosan épít a nemzet fogalmára. A megfogalmazásból úgy tűnik, beleértik a nem Magyarországon élő és nem magyar állampolgár magyar nemzetiségű személyeket. Másrészt az Alaptörvény forrása a preambulum fogalomhasználatában egy olyan nemzet, amely nem foglalja magában a Magyarországon élő kisebbségeket, ők kizárólag a „politikai közösség” részei. Az Alaptörvény elfogadását megelőző és azt követő törvényi változások azt is nyilvánvalóvá teszik, hogy ez a fordulat nem pusztán szimbolikus hangsúlyeltolódás. A honosítás során a magyar kulturális-leszármazási kedvezmény esetén egy 2010-es módosítást követően már nem feltétel a magyarországi lakóhely, vagyis az országgal való tényleges kapcsolat legfontosabb eleme került ki a törvényi előírások közül. Ezt követte a választójog expanziója, amely lehetővé teszi, hogy bejegyzett magyarországi lakcím nélküli, tartósan külföldön tartózkodó, esetleg Magyarországon soha nem is járt állampolgárok is részt vegyenek a választásokon. Összességében a folyamat során a kulturális nemzet fogalmát az alkotmányozó-jogalkotó „rátolta” a politikai nemzet fogalmára.

Az alábbiakban a nemzetfogalom változásának mindkét vetületét vizsgálom, először az Alaptörvény nemzetfogalmát, majd az állampolgársági szabályozás változásait elemzem. Ennek során elkerülhetetlen a nemzetközi szabályozások és fejlemények vizsgálata, hiszen a fellépés a határon túli magyarok jogaiért elsősorban ezen a szinten játszódik le. A dolgozat konklúziója szerint az állampolgárság és a választójog megadása nem tekinthető a kisebbségben élő magya-

\* Doktorandusz hallgató (Közép-európai Egyetem).

<sup>1</sup> A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékei közös szervezésében 2011. február 4-én pénteken Budapesten szervezett alkotmányjogi konferencián elhangzott előadás lényegesen bővített és frissített szövege. Lezárva: 2012. március. Az internetes hivatkozások is az ekkori állapotot tükrözik.

rok helyzetét javító intézkedések közé, helyenként kifejezetten ezzel ellentétes tendencia bontakozhat ki, emellett szembemegy egyes nemzetközi ajánlásokkal és előírásokkal.

## 1. Fogalmi bizonytalanságok

Az első megjegyzésem a használt fogalmakkal kapcsolatos: bár kettős állampolgárságról szokás beszélni, az igazi dilemmát nem ez a szókapcsolat érzékelteti, hiszen a többes állampolgárságot a nemzetközi és a magyar jogrend elismeri; nem minden bizonytalanság nélkül, de rendezi. Tartalmi újdonságot az jelent, hogy a honosítás során a lakóhely kikerül a feltételek közül, elválnak az állampolgárság és a lakóhely, vagyis az új szabályozás irányát jobban jelzi a külhoni állampolgárság kifejezés. Fontos megjegyezni, hogy nem példátlan ez a folyamat, egyrészt a kontinensen számos hasonló szabályozást látunk, másrészt a *ius sanguinis* elve („vérség joga”, leszármazás elve), szintén ebbe az irányba hat, ti. a területiség és az állampolgárság elválása felé.<sup>2</sup>

Az etnikai és területen túli elv megfogalmazását, a határon túli magyarok iránti állami köteleességek alkotmányos foglalatát az ún. felelősségi klauzulában találjuk. Ezt az előírást az Alaptörvény úgy emeli át, hogy kibővíti konkrét kisebbségi jogi tárgyú kötelezettségvállalásokkal. A '89-es Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”<sup>3</sup> Az Alaptörvény egy jóval terjedősebb megfogalmazást tartalmaz: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”<sup>4</sup>

Ez jelentős bővítést jelent mind az eredeti koncepcióhoz, mind az Alaptörvény eredetileg benyújtott tervezetéhez képest,<sup>5</sup> hiszen közösségi (kollektív) jogokat és önkormányzat létrehozását, illetve az ezekre irányuló törekvések támogatását ígéri. Ez jelenleg több érintett ország hatályos közjogi berendezkedésével

<sup>2</sup> Lásd szintén a konferencián elhangzott előadás témáját, a másfél millió „látens” állampolgárról, amely a *ius sanguinis* korlátlan alkalmazásából ered. BÁRTEAI Zsolt: „»S kitántorgott Amerikába / másfél millió emberünk« (József Attila: Hazám, 1937)”.

<sup>3</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (3) bekezdése.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye D) cikk.

<sup>5</sup> T/2627. irományszám, Magyarország Alaptörvénye, benyújtva 2011. március 14., [www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf).

ütközik. A megfogalmazás a magyar szabályozásban megjelenő szemléletet tükrözi, a közösségi jogok fennállását adottnak véve rendelkezik Magyarország felelősségéről, hogy ezek *érvényesítését* támogassa. Ez a nemzetközi kisebbségi jogok jelen állását és az érintett államok szabályozását tekintve minimum pontatlannak minősíthető. Mindenesetre ez az az alkotmányos kötelezettség-lista, amely a soron következő kormányok nemzetpolitikai törekvéseit meghatározni hivatott.

A Velencei Bizottság – amely részletes véleményt adott ki az Alaptörvényről, számos ponton módosítási javaslatot fogalmazva meg – a felelősségi klauzuláról röviden annyit jegyzett meg, hogy a más országokban élő magyaroknak adandó kollektív és önkormányzati jogok megadása nem olyan kérdés, amelyben a magyar hatóságok jogosultak lennének dönteni.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény körüli jogszabály-változások fordulatot hoztak abban is, hogy a felelősségi klauzula immár magyar állampolgárokra is ki fog terjedni – akik magyar választójoggal is rendelkeznek.<sup>7</sup> Ebben az értelemben mondhatjuk, hogy az új szabályozási környezet a kulturális nemzet fogalmát rátolja a politikai nemzet fogalmára: az Alaptörvény fogalomkészlete immár egyetlen nemzetet lát, a „határon átnyúló nemzetegyesítést” követő egységes nemzetet, amelyhez ráadásul a magyar állampolgár nem magyar nemzetiségűek csak a politikai közösséghez tartozás révén csatlakoznak, ahogy azt az Alaptörvény szövegében tetten érhetjük.

Lássuk az elemzésünk szempontjából lényeges idézeteket a preambulumból:

### *Magyarország Alaptörvénye (részletek)*

Isten, áldd meg a magyart!

### *NEMZETI HITVALLÁS*

MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:

Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.

<sup>6</sup> Venice Commission, *Opinion on the new Constitution of Hungary* (Venice, 87th Plenary Session, June 17, 2011), para. 43, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf).

<sup>7</sup> HALÁSZ Iván és MAJTÉNYI Balázs megállapítja, hogy ha „a rendelkezés objektív célját”, valamint a hétköznapi értelmét vesszük alapul, „akkor a rendelkezés személyi hatálya *csak a magyar állampolgársággal nem rendelkezőkre* terjed ki.” (kiemelés az eredetiben) Ezt a képet a külhoni állampolgárságról szóló szabályozás alapjaiban rajzolta át. SÜLYOK Gábor e.a.: „6. § [Nemzetközi kapcsolatok]” [HALÁSZ Iván és MAJTÉNYI Balázs] in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 346.

Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.

Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira.

Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.

Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.

Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét. A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.

Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utónunk jövő nemzedékek életfeltételeit.

Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.

Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.

[...]

Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.

[...]

Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.

Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.

[...]

Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitarításukkal és lelkierejükkel ismét nagyra teszik Magyarországot.

Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.

Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.

Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás a címében egy vallásos, a XIX. századra jellemző nemzetfelfogást tükröz. Ezt a „nemzeti ima”-jellegget erősíti a kezdő mottóként szereplő Himnusz-idézet („Isten, áldd meg a magyart!”). Azonban a szimbolikus utalásoknál fontosabb kérdés, hogy milyen közösséget képzel maga mögé az ország legfőbb törvénye. A kezdő sorok szerint a nyilatkozat forrásai a „magyar nemzet tagjai”, akik felelősséget éreznek „minden magyarért”. Ebből a megfogalmazásból nem világos, hogy a politikai vagy a kulturális nemzetről van-e szó. Ha azt vesszük alapul, hogy a mondat alanya és tárgya nem lehet ugyanaz, egy lehetséges olvasat szerint a „magyar nemzet tagjai” kitétel a politikai nemzetre vonatkozik, a „minden magyarért” érzett felelősség pedig a felelősségi klauzula megismétlése, tehát ez alatt az etnikai magyarokat kell érteni. A mondat valódi értelmének felfejtését nehezíti, hogy szavazati joggal rendelkező magyar állampolgárok már az utóbbi csoportnak is növekvő számban tagjai.

A Hitvallás beszél „az elmúlt évszázad viharáiban részekre szakadt nemzetünk”-ről,<sup>8</sup> amely minden bizonnyal az etnikai nemzetfogalomra utal, elsősorban a világháborúkat követő elcsatolások folytán más ország állampolgáraivá vált magyar nemzetiségű személyekre.<sup>9</sup> (Nehéz ugyanis a részekre szakadást a politikai nemzetből kivált azon csoportokra érteni, amelyek éppen az új államba kerüléssel váltak kisebbségből többséggé.) Az indító sorhoz hasonlóan többes szám első személy jelzi ezt a nemzetfogalmat, azt a feltételezést erősítve, hogy ez a (kulturális) nemzet az alkotmány forrása. Kérdés, hogy az egyik oldalról (határon túlra) kiterjesztett nemzetfogalom a másik oldalon mit kezd azokkal a magyar állampolgárokkal, akik nem magyar nemzetiségűek. A Hitvallás szerint: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” A mondat nyelvtani elemzéséből az derül ki, hogy a nemzetiségek nem tartoznak a „mi”-hez (vö. „velünk”) – amely végig az alkotmányozás forrásaként szerepel a szövegben –, csupán a politikai közösség, az állam részei, a nemzetnek nem. A beszélő, „az alaptörvény narrátora”, harmadik személyben szól a nemzetiségekről, és nem utal az ő nemzethez tartozásukra. Elemzésében erre a konklúzióra jut a Velencei Bizottság is.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Szintén a XIX. századi romantikus szenvedő nemzet képére, illetve a Himnusz teljes címére utalva: „Himnusz, a magyar nép zivatáros századaiból”.

<sup>9</sup> A használt fogalmak és fordulatok legtöbbször a „Trianon emléktörvény”-ként ismert jogszabályban, a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvényben jelent meg.

<sup>10</sup> „While this statement may be seen as an effort towards inclusiveness, it is also to be noted that the Preamble has been written in the name of “we the members of the Hungarian nation”, intimating that members of the “nationalities living with us” are not part of the people behind the enactment of the Constitution. The Constitution should be seen as the result of the democratic will-formation of the country’s citizens as a whole, and not only of the dominant ethnic group.” Venice Commission (6. lj.) para. 40.

A nemzetiségek megjelennek a kultúra ápolásáról szóló mondatban is, a(z „egyedülálló”) magyar nyelv és a magyar kultúra mellett az ő nyelvüket és kultúráját is óvni rendeli a szöveg. Ugyanebben a mondatban visszaköszön a területi expanzió gondolata – amelyről az állampolgárság és a választójog kapcsán már szó volt –, kiterjesztve a védelmet „a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékei”-re. A mondatot egybeolvasva arra az abszurd következtetésre kell jutnunk, hogy a magyar alkotmány védi a szomszédos országok egyes nem magyar kulturális értékeit is – ez pedig még az etnikai nemzetfogalom alapján sem igazolható lépés.<sup>11</sup> Hacsak nem fogadjuk el, hogy a Kárpát-medence említése önmagában a területi revízió igényét idézi. Ebből a megfontolásból bírálja egyébként a Szent Korona beemelését az alkotmányba az MTA Jogtudományi Intézetének elemzése: „a Szent Koronának az új alkotmányban való megemlézése érzékenyen érintené a hajdani Magyar Szent Korona országaiban élő szomszédos népeket, ami bizonyosan külpolitikai bonyodalmakat okozhat.”<sup>12</sup> Kis János hasonló szellemben hívja fel a figyelmet arra, hogy az egységes magyar nemzet beemelése azzal együtt, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a területi integritás – korábban alkotmányban elismert – elvét, „vészterhes üzenetet közvetít”<sup>13</sup>

A Velencei Bizottság már hivatkozott véleményében azt tartja kívánatosnak, ha nem pusztán a többségi etnikai csoport alkotmányaként fogalmazza meg magát az Alaptörvény, hanem az állampolgárok közösségét tekinti forrásának.<sup>14</sup> A preambulum végén megjelenik az etnikailag semlegesebb polgár kifejezés, és a fogalmi zavart fokozva a többes szám első személy „Magyarország polgárai”-ra utal. Nem egyértelmű, hogy a jogilag egyértelmű „állampolgár” kifejezés elkerülése szándékolt-e, illetve hogy az országra mint területre utalás itt visszatérést jelent-e a területiség elvére – különösen annak fényében, hogy a mondat a „nemzet” együttműködéséről szól.

Hasonló fogalmi bizonytalanság lengi körül az állampolgárságot kiterjesztő törvényi rendelkezést. A 2010-ben módosított, hatályos állampolgársági szabályozás szerint az a személy jogosult kedvezményes honosításra, „*akinek felmérése magyar állampolgár volt[,] vagy valószínűsíti magyarországi származását,*

<sup>11</sup> Ha a preambulum vallásos nyelvezetét követve kívánjuk megfogalmazni: a Magyarországon kívüli területek természeti és egyéb értékei leginkább úgy kerülhettek be az Alaptörvénybe, „mint Pilátus a Krédóba”.

<sup>12</sup> Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete: Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához, 2010. szeptember 30. 12., <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf>.

<sup>13</sup> Kis János: „Alkotmányozás – mi végre?” II. *Élet és Irodalom* LV/13, 2011. április 1., [http://www.es.hu/kis\\_janos;alkotmanyozas\\_8211;\\_mi\\_vegre\\_ii;2011-03-30.html](http://www.es.hu/kis_janos;alkotmanyozas_8211;_mi_vegre_ii;2011-03-30.html).

<sup>14</sup> Venice Commission (6. lj.) para. 40.

*és magyar nyelvtudását igazolja.*<sup>15</sup> A korábbi állampolgársági szabályozás az állampolgártól való leszármazás elvét alkalmazta, lényegében a *ius sanguinis* kiterjesztéseként. Az új állampolgársági szabályozás egymás mellett alkalmazza a korábban is létező „állampolgár felmenő” elvét és egyfajta területiségi elvet a „magyarországi származás” alapján, további feltételként szabva a nyelvtudást, egy kulturális elemet. Ha azonban a módosítás mögötti szándéokra és annak eredményére hagyatkozunk, bizonyosan állítható, hogy a 2010-es módosítás – kifejezett etnikai hivatkozás nélkül – valójában etnicizálja az állampolgárság megszerzésének feltételeit. A törvényjavaslat indokolása kizárólag a határon túli magyarok számára nyújtandó kedvezmény mellett érvel, kijelentve, hogy a javaslat *„célja a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításán keresztül az ún. »kettős állampolgárság«, azaz a határon túli magyarok számára egyszerűsített, kedvezményes állampolgárság-szerzés biztosítása.*<sup>16</sup>

A korábbi, határon túli magyarokat célzó törvényi szabályozások az identitás-választás szabadságából indultak ki. A kedvezménytörvény személyi hatálya a *„magát magyar nemzetiségűnek valló személy”*-ekre (eredetileg: nem magyar állampolgárookra) terjed(t) ki,<sup>17</sup> a korábbi állampolgársági szabályozás szerint a kedvezményesen honosítható személy az, aki *„magát magyar nemzetiségűnek vall[ja]”,* és magyar állampolgár leszármazója.<sup>18</sup>

Az új szabályozás fogalmi bizonytalansága egyébként nem egyedülálló, például a görög előírás<sup>19</sup> szerint „görög származás” alapján jogosult valaki a kedvezményes elbírálásra – ez tehát a származás elvét jelentené. A miniszteri indokolás szerint azonban valójában nem valamiféle rossz csengésű vérségi kapcsolatról van szó, hanem „nemzeti tudatosság”-ról, ez pedig kulturális kapcsolatot feltételez. Eljárásjogilag pedig két tanúnak kell igazolást adnia – az előbbieket szerint nem is tudható pontosan, hogy miről: a leszármazásról vagy a kulturális közelségről.

<sup>15</sup> Mindkét idézet: a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése, 2011. január 1-je előtti és azt követően hatályos szöveg.

<sup>16</sup> T/29. irományszám, törvényjavaslat a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról, érkezett 2010. május 17-én, Indokolás 4.

<sup>17</sup> A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 1. § (1) bekezdése.

<sup>18</sup> [...] továbbá, aki (2006 előtt: „legalább egy éve”) Magyarországon lakik.

<sup>19</sup> Dimitris CHRISTOPOULOS: „Country Report, Greece” (EUDO Citizenship Observatory, September 2009) <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Greece.pdf>, 1–2.



## 2. Nemzetközi kitekintés

Az európai környezetet vizsgálva sokszor hivatkoznak a német szabályozásra. Itt az állampolgárság megszerzését németországi letelepedéshez kötik, tehát a legfontosabb elemekben nem áll meg a párhuzam. Olaszországra is szokás hivatkozni, ahol tényleg hasonló szabályt alkalmaznak, kiterjesztve az állampolgárságot lakóhelytől függetlenül. Ezt egy 1992-es törvény tette lehetővé, előre meghatározott időkeretben, amelyet többször kitoltak, illetve később külön megnyitottak a volt monarchia területén élőknek. 1992 és 1997 között összesen 163 756 személy élt ezzel a lehetőséggel, majd a később újra megnyitott határidők folytán ma már 800 000 külföldön honosítottról szólnak a becslések.<sup>20</sup> (Összehasonlításképpen, egy hatvanmilliósról beszélünk.) A kérelem benyújtására nyitva álló határidő lezárultától függetlenül a *ius sanguinis* korlátlan alkalmazása az olasz szabályozásban, a magyarhoz hasonlóan, továbbra is számos problémát vet fel.

A többi hivatkozott ország területileg meglehetősen koncentrált – a Balkán-félszigetről van szó: a szlovén, horvát, szerb, román és görög szabályozás is tartalmaz a lakóhelytől független honosítási szabályt a nemzettársak számára. Görögország éppen tavaly tett egy lépést a *ius soli* (a területiség) elve felé, azonban továbbra is alkalmaznak hasonló szabályozást, a *homogenis* és az *allogenis* (görög, illetve más származás) közötti különbségtétel szerint változnak a honosítás feltételei. Moldovában a román állampolgárság – mint EU-s állampolgárság – igénylése 2009 óta valamelyest felgyorsult, és bár a honosítás lassan halad, több százezer kérelem van függőben. (Itt egy 3,5 és egy 22 milliós országot érint a szabályozás.) Ahhoz, hogy lássuk a probléma mélységét, elég utalni a boszniai helyzetre, ahol 800 000 horvát állampolgár él – ez mind a 4,5 milliós Horvátországhoz, mind a körülbelül ugyanekkora Bosznia-Hercegovinához viszonyítva számottevő, és becslések szerint ennek jelentős részét nem horvát etnikumúak teszik ki, a horvát közösség létszámát 500 000 körülire becsülik.<sup>21</sup> A háború közelsége miatt különösen érvényes Will Kymlicka figyelmeztetése, aki óva int attól, hogy a kisebbségi kérdést biztonságpolitikai kontextusban tárgyaljuk<sup>22</sup> – márpedig az állampolgárság tömeges megadása határhoz közeli csoportok részére a határok és a szuverenitás megkérdőjelezését jelentheti.

<sup>20</sup> Legalábbis 1998 és 2007 között 786 ezer olasz útlevélet állítottak ki külföldön élő olaszoknak. Giovanna ZINCONI – Marzia BASILI: „Country Report: Italy” (EUDO Citizenship Observatory, 2009. szeptember, frissítve 2010. június) 10.

<sup>21</sup> A régió hasonló szabályozásairól lásd KOVÁCS M. Mária – POGONYI Szabolcs – KÖRTVÉLYESI Zsolt: „The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe” (EUDO Citizenship Comparative Reports, European Union Democracy Observatory on Citizenship) <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>.

<sup>22</sup> Will KYMLICKA: *Multicultural Odysseys – Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press 2007) 190–196.

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa 2008-ban adta ki a Bolzanói Ajánlásokat,<sup>23</sup> amelyek szerint területen kívüli hatású intézkedésekre csak a másik érintett ország beleegyezésével kerülhet sor, és a kisebbségi jogok biztosítása elsődlegesen a lakóhely szerinti állam kötelessége. Összességében azonban az Ajánlások elismerik az anyaország által nyújtott különböző támogatások legitimitását, hasonlóan a Velencei Bizottság e tárgyban született dokumentumához.<sup>24</sup> Az Ajánlások kitérnek az állampolgárság kérdésére is: az államok figyelembe vehetnek nyelvi, kulturális, történelmi vagy családi kötelékeket a honosításkor, külföldön élő személyeknél is, azzal, hogy még a másik érintett állam beleegyezése esetén is(!) tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges kiterjesztésétől, és nem sérthetik a jó szomszédság és a területi szuverenitás elveit.<sup>25</sup> Ez alapján úgy tűnik, a főbiztos a jogi kereteken túl tekint, és inkább a konfliktus megelőzésére fókuszál.<sup>26</sup> Bizonyosságul, hogy ez a félelme adott esetben megalapozott lehet, érdemes felidézni a 2008-as grúz-orosz konfliktust, ahol Oroszország arra hivatkozott, hogy a Dél-Oszétiában és az Abháziában élő orosz állampolgárokat kötelessége megvédeni. Az itt élők pedig a korábbi megengedő, a lakóhely elvét figyelmen kívül hagyó orosz szabályozásnak köszönhetően váltak orosz állampolgárokká.

Montenegró és Koszovó kapcsán hasonló félelmek jelentek meg, egyrészt a szerbiai, másrészt az albániai állampolgársági politika miatt. Ha áttekintjük a szerb, horvát, szlovén, román állampolgársági politikát, a határon túl élő azonos etnikumúaknak nyújtott állampolgárságot, kirajzolódik egyfajta trend az ál-

<sup>23</sup> EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főmegbízottja: „The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note June 2008” <http://www.osce.org/hcnm/33633>, magyarul: Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban (ford. FAZEKAS Márta) in SZARKA László et al. (szerk.): Etnopolitikai modellek a gyakorlatban (Budapest: Gondolat 2009), 301–324., [http://www.mtaki.hu/docs/ter\\_es\\_terep\\_07tet07\\_fuggelek\\_01.pdf](http://www.mtaki.hu/docs/ter_es_terep_07tet07_fuggelek_01.pdf).

<sup>24</sup> Venice Commission, „Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting, Venice, 19-20 October 2001” CDLINF (2001) 19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.pdf).

<sup>25</sup> „States may take preferred linguistic competencies and cultural, historical or familial ties into account in their decision to grant citizenship to individuals abroad. States should, however, ensure that such a conferral of citizenship respects the principles of friendly, including good neighbourly, relations and territorial sovereignty, and should refrain from conferring citizenship en masse, even if dual citizenship is allowed by the State of residence. If a State does accept dual citizenship as part of its legal system, it should not discriminate against dual nationals.” Bolzanói Ajánlások (23. lj.) 11. pontja.

<sup>26</sup> Ez a főbiztos mandátuma alapján, amely kifejezetten a konfliktusmegelőzést írja elő, nem meglepő: „The High Commissioner provides »early warning« and, as appropriate, »early action« at the earliest possible stage in regard to tensions involving national minority issues that have the potential to develop into a conflict within the CSCE area, affecting peace, stability, or relations between participating States.” Helsinki Document 1992, Helsinki Decisions, section I, para. 23, <http://www.osce.org/mc/39530>.

lampolgársági politika balkanizálódása felé. Ehhez csatlakozott Magyarország 2010-ben.

A nemzetközi kitekintésnél maradva, érdemes a vonatkozó nemzetközi korlátozásokat áttekinteni, megjegyezve, hogy az állampolgárság kérdését a nemzetközi jog, de akár maga az Európai Unió is hagyományosan a nemzeti szuverenitás körébe tartozó hatáskörnek ismeri el. Az Európai Állampolgársági Egyezmény<sup>27</sup> tartalmaz antidiszkriminációs klauzulát, kifejezetten tiltva a nemzeti vagy etnikai származáson alapuló különbségtételt, azonban a hozzá fűzött magyarázat szerint a nyelvtudáson alapuló különbségtétel nem tilos, és egyes országok állampolgárainak kiemelése sem. Ezt megerősíti, hogy számos európai állam biztosít kedvezményeket kulturális közelség alapján, például Spanyolország a spanyol ajkú latin-amerikaiaknak, vagy egyes tagállamok az EU-s tagállamok állampolgárainak. (Itt jellemzően meghatározott országok valamennyi állampolgárának nyújtott kedvezményről van szó.) Anélkül, hogy a részletekbe belemennék, annyi megállapítható, hogy mivel a magyar szabályozás a leszármazás és a nyelvtudás alapján biztosít kedvezményt, valószínűleg önmagában ez az elem nem jelentene egyezményellenes diszkriminációt. Amennyiben azonban áttekintjük a honosítás két fő feltételrendszerét, az általános és az etnikai alapú kedvezményes utat, a kettő közötti távolság a rendszerváltás óta folyamatosan nőtt, és a tavalyi módosítás olyan mérföldkő lehet, ahol a kedvezmény alapját jelentő kapcsolat és a kedvezmény mértéke már nem arányos, és ez diszkriminációt jelenthet a kedvezményben nem részesülők számára.<sup>28</sup>

A tiltott megkülönböztetésen túl egy további akadály lehet a *Nottebohm*-döntésből<sup>29</sup> ismert effektív kapcsolat elve, amelynek hiánya nem teszi érvénytelenné a honosítást, de annak nemzetközi jogi érvényesíthetőségét kizárja. Tehát ha Magyarország diplomáciai védelmet kívánna nyújtani egy olyan kettős állampolgárnak, aki a másik állampolgársága szerinti államban él, és ez utóbbi ország nem ismeri el a védelem jogosságát, Magyarországnak nem lenne lehetősége – nemzetközi fórum előtt – kikényszeríteni védelmi jogosítványait. Erre a kérdésre később visszatérek, most következzen a hazai kontextus rövid ismertetése.

<sup>27</sup> European Convention on Nationality, Strasbourg, 6. XI. 1997, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>, magyarul: 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről. A kapcsolódó Explanatory Report: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm>.

<sup>28</sup> Lásd erről részletesebben: TÓTH Judit – KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Naturalisation in Hungary. Exclusion by ethnic preference” *Open Citizenship*, Vol. 2, Summer 2011, 54–74.

<sup>29</sup> *Liechtenstein v. Guatemala*, Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955: I.C.J. Reports 1955, p. 4.

### 3. Hazai környezet: út a külhoni állampolgársághoz

A rendszerváltás környékén úgy tűnt, van esély az állampolgárság kiterjesztésére – például az SZDSZ a '90-es évek elején még támogatni látszott a kettős állampolgárság megadását<sup>30</sup> –, aztán fordult a helyzet, és ritka konszenzus<sup>31</sup> látszott kialakulni arról, hogy az állampolgárság megadása nem megoldás, elmenthető lenne a szülőföldön maradás és az autonómia célkitűzésével. A Fidesz viszont ekkoriban kritizálta a vérségi elv túlzott érvényesülését, és a tényleges kapcsolat elvének megerősítése mellett érvelt.<sup>32</sup> Álláspontjuk szerint egy három éves helyben lakást előíró szabályozás megfelelően biztosítaná, hogy a honosítás lehetősége nem ösztönzi a határon túli magyarokat szülőföldjük elhagyására, másrészt hogy az állampolgárság annak megadásakor már valós kapcsolatot tükröz.

A szülőföld elhagyásának problémája a későbbi vitákban is előkerült. A kedvezménytörvény kapcsán gyakran megjelent az érv, hogy a biztosított kedvezmények éppen az egyébként sokszor óhajtott állampolgárság alternatívái. GÁL Kinga (jelenleg fideszes EP-képviselő) a Velencei Bizottságnak írott anyagában jegyzi meg, hogy MARTONYI János akkori és jelenlegi külügyminiszter kizárta a kettős állampolgárság – vagyis a határon túli magyaroknak adandó külhoni állampolgárság – ötletét.<sup>33</sup>

Később azonban a korábbi megfontolásokat felülírta egy népszavazási kezdeményezés. MÁDL Ferenc köztársasági elnökként már 2003-ban úgy nyilatkozott, hogy nem zárkózik el az ötlettől, de hangsúlyozta, hogy a kettős állampolgársággal kapcsolatban fontos szempont annak mérlegelése, hogy ne nehezítsük meg a határon túli magyarok boldogulását a szülőföldön, ennek mindvégig kiemelt célnak kell maradnia.<sup>34</sup> A köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos rendelkezés

<sup>30</sup> A rendszerváltás programja, Programtézisek a kisebbségi kérdéstről, 13. pont, [http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/javaslatok/jav\\_03.html](http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/javaslatok/jav_03.html).

<sup>31</sup> TÓTH Judit, aki tanulmányában az országgyűlési vitákat is idézve ad képet a határon túli magyarokat érintő egyes kérdések kapcsán kialakított politikai álláspontokról, a letelepedésről szóló fejezetben ezt írja: „1989 óta egyetértés volt a szülőföld politikában és a kettős vagy automatikus állampolgárság megadásának elvetésében”. TÓTH Judit: „A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről” In: TÓTH Judit (szerk.): *Schengen – A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában* (Budapest: Lucidus Kiadó – Kisebbségkutatás könyvek 2000) 154.

<sup>32</sup> SZELÉNYI Zsuzsanna beszéde a Parlamentben, *Parlament Napló*, 1993. május 4., <http://www.parlament.hu/naplo34/292/2920036.html>.

<sup>33</sup> „The Hungarian Foreign Minister also rejected any idea related to granting dual citizenship to ethnic Hungarians living abroad – this would be almost impossible also because of the accession negotiations with the EU.” GÁL Kinga [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD\(2002\)032-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD(2002)032-bil.asp).

<sup>34</sup> A köztársasági elnök állásfoglalása a kettős állampolgárság könnyített megszerzéséről, 2003. december 1., [http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allasfoglalások/allasfogl\\_01.html](http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allasfoglalások/allasfogl_01.html).

kapcsán egyébként kérdéses, hogy a „*kifejezi a nemzet egységét*”<sup>35</sup> kitételben a nemzet melyik nemzetet takarja: a politikai közösséget vagy a magyar etnikumúak közösségét, esetleg – halmazelméleti kifejezéssel – ezek unióját.<sup>36</sup>

Sólyom László köztársasági elnök számos megszólalásában, fellépésével igyekezett hangsúlyos különbséget tenni a politikai és a kulturális nemzet fogalma között. A politikai nemzet nagyjából<sup>37</sup> az állampolgárságon alapuló közösséget jelenti. A kulturális nemzet ezzel szemben a magyar kultúra alapján definiált közösség, amely közvetlen jogi kapcsolatot nem jelent, bizonyos részletszabályozásokban jelenik meg. Így kedvezményes elbírálást biztosít a honosításkor (a módosítás előtti eljárásokban is), a kedvezménytörvény alapján jogosít bizonyos támogatásokra, továbbá megalapozza a felelősségi klauzulában megjelenő alkotmányjogi kapcsolatot.

A politikai kontextus ismertetése kapcsán meg kell említeni azt a képmutatást, amely a külhoni állampolgárság elfogadása után is megjelent, mind itthon, mind külföldön. Már a kedvezménytörvény kapcsán többen rámutattak, hogy a Magyarországot kritizáló és érintett államok közül többen (Szlovákia, Románia) alkalmazott hasonló szabályozást, illetve az etnikai alapú, a területiség elvét figyelmen kívül hagyó jogalkotásra is találunk példát ugyanezen országok vagy akár Szerbia esetében. Magyar részről a határon átnyúló nemzetegyesítés gondolata egyszerre jelenik meg azzal a védekezéssel, hogy a szabályozás nem etnikai alapú, és nem is jelent kollektív állampolgárság-kiterjesztést. (Ez utóbbi névleg valóban nem áll, de, mint láttuk, a szabályozás eredményét tekintve igaz.) Majd a szlovák szabályozást az Európai Állampolgársági Egyezmény olyan – a jogorvoslat biztosítására vonatkozó – cikkére hivatkozva bírálják, amelyet Magyarország sem követ.<sup>38</sup> Ráadásul az állampolgárság elvesztésének egy olyan formáját bírálják<sup>39</sup> – a más állam állampolgárságának

<sup>35</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 29. § (1) bekezdése.

<sup>36</sup> Az Alkotmány kommentárja egy lábjegyzetben utal arra, hogy miközben ez a kitétel az államiság szimbolikus kifejezését jelentheti, azt az adott elnök szerepfelfogása töltheti meg tartalommal – vagyis az alkotmányjogon túlmutató politikai kérdés. KOVÁCS Virág: [29. §] „A köztársasági elnök általános funkciója” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 950. 17. lábjegyzet. MAJTÉNYI Balázs szerint ezzel szemben az alkotmány megfogalmazása a politikai közösségre vonatkozhat. MAJTÉNYI Balázs: *A nemzet-állam új ruhája* (Budapest: Gondolat 2007) 50.

<sup>37</sup> Szavazati joggal mások, például az itt élő EU-s állampolgárok is rendelkeznek, a helyi és az európai parlamenti választásokon. Az irodalom ismer további kvázi állampolgári kategóriákat, akik állampolgárság nélkül rendelkeznek bizonyos, állampolgárinak tekintett jogokkal, lásd pl. a „denizen” fogalmát.

<sup>38</sup> MTI, „Magyarország nem etnikai alapon ad állampolgárságot,” *Kitekintő.hu*, 2011. november 28., [http://kitekinto.hu/karpat-medence/2011/11/28/magyarorszag\\_nem\\_etnikai\\_alapon\\_ad\\_allampolgarsagot/](http://kitekinto.hu/karpat-medence/2011/11/28/magyarorszag_nem_etnikai_alapon_ad_allampolgarsagot/).

<sup>39</sup> MTI, „Boldoghy-ügyben szólaltak fel a magyar EP-képviselők,” *HVG.hu – Heti Világgazdaság*, 2011. december 1., [http://hvg.hu/itthon/20111201\\_ep\\_boldoghy\\_ugy](http://hvg.hu/itthon/20111201_ep_boldoghy_ugy).

önkéntes megszerzése esetén előírt elvesztést –, amelyet a hivatkozott ET-egyezmény kifejezetten szabályoz: „A részes állam nem rendelkezhet belső jogában az állampolgárság ex lege vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztéséről, kivéve az alábbi esetekben: a) egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése[...]”.<sup>40</sup> Egy politikus odáig ment, hogy álláspontja szerint az állampolgárság magánügy.<sup>41</sup>

#### 4. A hatályos szabályozás értékelése

Érdemes sorra venni, hogy mivel szokás indokolni a külhoni állampolgárság bevezetését. Az érvek sorában központi elem az összetartozás kifejezése vagy erősítése. Ez a cél két részre osztható, az anyaországhoz tartozás és a kultúrához tartozás megerősítésére.

Az országhoz tartozás jelentheti egyrészt a könnyű beutazás lehetőségét, másrészt a magyarországi letelepedés megkönnyítését. A beutazás az EU révén Szerbia és Ukrajna kivételével lényegében biztosított. Szerbia felé az Unió eltörölte a vízumkötelezettséget, a vajdasági magyarok számára leginkább sérelmes akadályt. Ukrajnában igencsak problémás a kettős állampolgárság megítélése, az alkotmányos tiltás mellé bizonytalan végrehajtás kapcsolódik. (A kettős állampolgár mindenesetre nem kaphat schengeni vízumot, mivel uniós polgár, viszont az ukrán határőröknek nem valószínű, hogy a magyar útlevelét mutatja be – az ukrán útlevél schengeni vízum nélkül a schengeni határon azonban szintén feltűnést kelthet.) A beutazás kapcsán tehát a külhoni állampolgárság részben későn jött, részben nem jelent célzott megoldást.

Ráadásul a magyarországi letelepedés kapcsán korábban éppen az érintettek döntési szabadsága került zárójelbe, amikor a nemzetpolitika – az áttelepülők akarásával ellentétesen is – a határon túli magyar közösségek fennmaradását tűzte célul. Ha végre elfogadjuk, hogy azok a magyarok, akik életvitelszerűen Magyarországon kívánnak letelepedni, könnyebben jussanak magyar állampolgársághoz, elég lett volna a korábban is létező kedvezményes szabályt komolyan venni, és nem tenni ki sokszor megalázó eljárási nehézségeknek az állampolgárságért folyamodókat. Azonban a kézenfekvő, kevésbé „hangos” megoldás helyett a törvényhozás azt az utat választotta, hogy eltörli a lakóhely elvét is.

Az összetartozás érzésének másik vetülete a magyar kultúrához tartozás erősítése lehet, amely magában foglalja a nyelvhasználatot, az oktatást, a kultúra támogatását, kapcsolattartást. Nem meglepő, hogy ez a felsorolás igen ponto-

<sup>40</sup> Lásd az Európai Állampolgársági Egyezmény 7. cikkét.

<sup>41</sup> Kitekintő – MTI, “Csáky: az állampolgárság mindenki magánügye” *Kitekintő.hu*, 2011. november 13., [http://kitekinto.hu/karpat-medence/2011/11/13/csaky\\_az\\_allampolgarsag\\_min-denki\\_maganugye/](http://kitekinto.hu/karpat-medence/2011/11/13/csaky_az_allampolgarsag_min-denki_maganugye/).

san megfelel a hagyományosan kisebbségi jogokként szabályozott területnek. Röviden HALÁSZ Iván a két terület kapcsolatát úgy foglalta össze, hogy az állampolgárság megadása nem számít klasszikus kisebbségi jogi eszköznek,<sup>42</sup> és joggal nem. A két megközelítés logikája ellentétes: a kisebbségi jogi intézményrendszer alapvetése, hogy a cél a kisebbség helyzetének javítása ott, ahol él, a lakóhely szerinti országban kell előrelépést elérni; a külföldi állampolgárság megadása viszont azt üzeni, hogy a boldogulás még mindig Magyarországtól függ. Erre utal Bárdi Nándor, amikor arról ír, hogy a megszabadulás boldogságát hozó kék madárként tekintettek a kettős állampolgárságra, egyfajta remény-illúzióra, amely majd felülírja a kisebbségi lét minden gyötrelmét.<sup>43</sup>

Az egyik oldalról tehát az állampolgárság intézménye elveszíti azt a tartalmi elemet, amelyet a tényleges kapcsolat elve fejez ki, a másik oldalról pedig az állampolgársághoz fűzött – tartalmában kisebbségi jogi – igényeket az új szabályozás nem elégítheti ki.

Az egyik serpenyőben azokat a kérdéseket találjuk, amelyeket jó eséllyel feladott a jogalkotó. Ezek az alábbiakban írhatóak le röviden. Az állampolgárság mint szimbolikus (érzelmi) kapcsolat felfogása erősödik, egyre több kérdés kerül át abba a körbe, ahol az állampolgárság fennállása alapján a jogalkotó nem tesz különbséget a joghatósága alá kerülő személyek között. Másrészről azonban tévedés lenne az állampolgárság és a tényleges kapcsolat elvének teljes szétválasztását – függetlenül attól, hogy jár-e vele választójog – pusztán szimbolikus lépésnek tekinteni. Az állampolgárság jogi tartalmának ilyen újraértelmezése megfosztja az intézményt annak eredeti jelentésétől. Ez utóbbit vette figyelembe a jogalkotó, amikor bizonyos jogokat szokás szerint az állampolgárság fennállásához kapcsolt, egyébként jellemzően indokolatlanul tág körben.<sup>44</sup> Az új szabályozással egy korábban lényeges tartalmi elem, a lakóhely szerinti kapcsolat elve jelentősen gyengült.

A honosítási eljárás általános humanizálása olyan követelmény, amelynek szükségességét alátámasztják többek között a határon túli magyarok kapcsolódó tapasztalatai és beszámolóí. Ez egy legitim igény, amelyre a jogalkotó nem az eljárás reformjával, hanem a kedvezményes út és a „rendes” (nem kedvezményes) igénylési procedúra további távolításával és lényegében teljes intéz-

<sup>42</sup> „Abban az országban, ahol a kisebbségek élnek, a kettős állampolgárság nem nyújt újabb többletjogokat, azon a potenciális mozgásszabadságon kívül, amely abból áll, hogy az érintett kettős állampolgár könnyebben cserélhet lakhelyet. A tömeges áttelepüléssel viszont váratlanul radikálisan meg is oldódhat a kisebbségi kérdés – egyszerűen megszűnik.” HALÁSZ Iván: „A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze?” *Regio: kisebbség, politika, társadalom* 2004/4. 19.

<sup>43</sup> BÁRDI Nándor: „A mumusok és a kék madár. Mi történt? Miről beszél(t)ünk?” Interjú. *Regio: kisebbség, politika, társadalom* 2004/4. 51–84.

<sup>44</sup> Lásd TÓTH Judit alapos összefoglalását *Státuszjogok* c. könyvében (Budapest: Lucidus Kiadó – Kisebbségkutatás Könyvek 2004)

ményes–eljárási szétválasztásával válaszolt. Így még távolabb került a remény, hogy egy szemléletváltással a kedvezményes körön kívülieket egyenlő rangú és számon kérhető jogokkal rendelkező ügyfélként kezeljék, és a huzamosabb ideje itt élő külföldiek számára is valóban fair eljárás keretei között váljon elérhetővé a honosítás lehetősége.

Áttérve a másik oldal vizsgálatára, azt látjuk, hogy egy érzékeny területen lépett – egyeztetés nélkül – a magyar törvényhozás, eredményében kiterjesztve az állampolgárok körét, majd ehhez választójogot is kapcsolt. Ez a lépés létező igényekre adott válasz volt, és a Magyarország felé történő orientációt erősíti – ez viszont a másik oldalról könnyen vezethet a honos állammal szembeni igényérvényesítés gyengüléséhez. Ennek távlati következményeit ma még korai lenne számba venni.

Az Alaptörvényben megjelenő „egységes magyar nemzet” [D] cikk] vízióját sem erősítik a határon túli magyarokat célzó szabályok, hiszen új törésvonalakat hozhatnak létre, jelenleg összesen négy kategóriába sorolva őket: akiknek csak magyar állampolgárságuk vagy csak magyar igazolványuk van, illetve azokra, akik vagy mindkettővel, vagy egyikkel sem rendelkeznek. A felosztásból természetesen az állampolgárság és a választójog megléte jelenti a fő választóvonalat, amely immár nem elsősorban a határon innen és határon túl élők, hanem a határon túl élő magyarok közötti különbséggé válik.

Végül nézzük, a fenti megfontolások hogyan köszönnek vissza az állampolgárságra vonatkozó alkotmányos előírásokban: mit mond az Alkotmány az állampolgárságról, és hogyan illeszkedik ebbe a képbe a külföldi honosítás. Az Alkotmány 69. §-a, az Alaptörvény G) és XIV. cikke foglalkozik az állampolgársággal kapcsolatos alkotmányos szabályokkal.



*A Magyar Köztársaság Alkotmánya,*  
69. §

(1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen *megfosztani*, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről *kiutasítani*.

(2) Magyar állampolgár külföldről bármikor *hazatérhet*.

(3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság *védelmét* élvezze.

(4) Az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők *kétharmadának* szavazata szükséges.

(Eredetiben mindkét jogszabályban kiemlések nélkül.)

*Magyarország Alaptörvénye,*  
G) cikk és XIV. cikk (1) bek.

(1) Születésével a magyar állampolgár *gyermeke* magyar állampolgár. Sarkalatos törvény a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meghatározhatja.

(2) Magyarország *védelmezi* állampolgárait.

(3) Senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától *megfosztani*.

(4) Az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat *sarkalatos* törvény határozza meg.

[...]

(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről *nem utasítható ki*, és külföldről bármikor *hazatérhet*. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

Mindkét szabályozás tartalmazza a kiutasítás tilalmát és a hazatérés jogát, amely a külhoni állampolgárok esetén sajátos módon érvényesül, hiszen adott esetben egy olyan területre vonatkozik, ahol az illető esetleg soha nem járt, legalábbis nem ott él. A két elv eredeti célja nem könnyen feleltethető meg a gyakorlati alkalmazásnak külhoni állampolgárok esetén.

A védelem biztosítása szintén lényeges állami kötelezettség és állampolgári jog, amely azonban a külhoni többes állampolgárok esetén a lakóhely szerinti állammal szemben biztosan nem gyakorolható, és a tényleges kapcsolat elve alapján (lásd fentebb a Nottebohm-döntés kapcsán írottakat) a nemzetközi jog szerint harmadik államok részéről is vitatható. (Az Alaptörvényben szereplő

előírás elhagyja a „törvényes” kitétel, tehát – helyesen – kiterjeszti a védelem körét azokra is, akik bármilyen előírás szerint jogtalanul tartózkodnak az adott országban, de egyébként a magyar állam védelmére szorulnak.)

Mindezek alapján arra juthatunk, hogy az állampolgárság „nem erre való”, a kisebbségpolitikai célkitűzésekhez viszonyítva nem megfelelő eszköz, egy egyébként legitim cél eléréséhez. A kisebbségi jogi eszköztár és a hazai szabályozásnak az átköltöző határon túli magyarokat érintő finomhangolása helyett a törvényhozó egy jóval vitatottabb intézményt fogadott el, nagy visszhangot keltve mind az országon belül, mind azon kívül. Érdemes felidézni BIBÓ István gondolatait, ő 1946-ban a következőket írta: Magyarország „*nem adhatja fel a magyar kisebbségek sorsával szemben való politikai érdekelttségét, ezt azonban nem hangos demonstrációkkal, hanem a magyar kisebbségek életérdekeinek a reális biztosításával óhajtja érvényesíteni*”.<sup>45</sup> A fentiek alapján látható, hogy ez a felosztás a „hangos demonstrációk” és a reális érdekérvényesítés között továbbra is érvényes. A kisebb, célzott megoldások talán kevésbé hordozták volna az együvé tartozás szimbolikus és közérthető üzenetét, de jobban figyelembe vehették volna az egyes közösségek részéről vagy életutak kapcsán felmerülő igényeket, amelyek esetén a magyar jogalkotó reálisan segítséget nyújthat.

A fentiekben nem szóltam az Alkotmányban is szereplő és az Alaptörvényben megerősített – nemzetközi jogban is elismert – szabályra, miszerint magyar állampolgárságától megfosztani csak kivételes esetben lehet valakit. Az Alaptörvény ehhez a leszármazás elvének alkotmányos szintű védelmét fűzi, továbbá az önkényes megfosztás tilalmát egyértelműsíti úgy, hogy a születéssel szerzett állampolgárságtól való megfosztásnak nincs helye. [Lásd fent a G) cikk (1) és (3) bekezdéseit.] Ez azt is jelenti, hogy ha egyszer a határon túli magyar közösségek bekerülnek – pontosabban a közösségek tagjainak egy része bekerül – az állampolgárok körébe, nincs visszaút. Az állampolgárok között a megszerzés módja alapján nem lehet különbséget tenni, továbbá a változás a következő nemzedékekre is kiterjed a *ius sanguinis* elve alapján – akkor is, ha esetleg a lakóhely követelményét mint a honosítás feltételét a későbbiekben esetleg visszaállítják.<sup>46</sup> Tehát a külhoni állampolgárság jelenségével egészen biztosan hosszú távon számolni kell a soron következő kormányoknak. 2010-zel ebben az értelemben is lezárult egy húsz éves időszak.

<sup>45</sup> BIBÓ István: „A békeszerződés és a magyar demokrácia, Válasz, 1946. okt.” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, Második kötet, 1945–1949* (Budapest: Magvető 1986) 296.

<sup>46</sup> A választójog kiterjesztésére ez annyiban igaz, hogy az állandó lakóhely feltételének megtartása / visszaállítása bizonyos körben jelenthet korlátozást, az akadályt a magyarországi lakóhelyre bejelentkezés képezheti.



# VILÁGNÉZETI ÉS ERKÖLCSI KÉRDÉSEK AZ ÚJ ALKOTMÁNYBAN

SCHANDA BALÁZS\*

## 1. A kérdésfeltevés

A jogrendszer átalakulása, melynek nem csak tanúi, de részesei lehetünk 2010. óta, aligha értékelhető anélkül, hogy alapállásunkat tisztázzuk. Demokratikus és jogállami keretek között Magyarországnak először született egységes alkotmánya, az Alaptörvény elfogadása tehát mindenképpen mérföldkő. Hozzá kell tennünk, hogy az alkotmányozás sikere önmagában nem mérhető sem az elfogadás tényén, sem az elfogadott szöveg minőségén, de az új sarkalatos törvények megalkotása is kevés hozzá. Sikerről akkor beszélhetünk majd, ha az Alaptörvény évtizedek során a politikai közösség (a nemzet) élete számára alkalmas keretnek bizonyul, azaz nem csak egy szabadon választott Országgyűléstől eredő formális legitimitációval rendelkezik, hanem a gyakorlatban is érvényesül, és általános elfogadottságot szerez. Meggyőződésem, hogy a legitimitáció erősítése közérdek, megkérdőjelezése pedig az alkotmányosság alapvető értékeit veszélyeztetheti.<sup>1</sup> Az Alaptörvény sok szempontból bírálható, az esetenként megjelenő teljesen elutasító hozzáállás indokai is érthetőek lehetnek, azonban ez a továbblépés, a dialógus és az értelmezés lehetőségétől is megfoszt. A tárgyilagos értékelés és értelmezés előfeltétele azonban a rokonszenv<sup>2</sup> (ahogy a hentes lehet vegetáriánus, de nem undorodhat a hústól). Az új alkotmányszöveg értékelését és értelmezését egyenlőre csak az elfogadott sarkalatos törvények

\* Egyetemi tanár (PPKE JÁK, dékán, Alkotmányjogi Tanszék, tanszékvezető).

<sup>1</sup> Az 1989-es Alkotmánnyal kapcsolatban is ebben láttam az alkotmányjogászok előleges felelősségét: SCHANDA Balázs: „Házasság – család: alkotmányi értékek” in KOCISIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Pécs: PAMA 2009) 113.

<sup>2</sup> Amikor XVI. BENEDEK pápa Joseph RATZINGERként közreadta „A názáreti Jézus” című könyvét (Budapest: Szent István Társulat 2007), az előszóban így ír: „Minden bizonnyal nem kell külön mondanom, hogy ez a könyv semmiképpen sem tanítóhivatali aktus, hanem csupán »az Úr arca« személyes keresésének kifejeződése részemről. Így mindenki szabadon ellentmondhat nekem. Mindössze a rokonszenvnek azon megelégedését kérem az olvasóktól, amely nélkül nem létezik semmilyen megértés.” Sokszor elolvastam ezeket a mondatokat, mivel a hátsó borítóra is kikerültek, és a könyv sokáig várta, hogy elolvassam.

segíthetik, mivel alkotmánybíróági gyakorlat még nem áll rendelkezésünkre.

A jelen írásban nem törekszem a felmerülő kérdések kimerítő elemzésére – célom sokkal inkább az, hogy érvekkel alátámasztott véleményt fogalmazzak meg néhány, a szakmai és a szélesebb közvéleményt is foglalkoztató kérdésben. Ezek középpontjában az a kérdés áll, hogy az Alaptörvény vajon fenntartja-e az állam vallási-világnézeti semlegességének elvét. Ezt a sokat hivatkozott, sokszor félreértett és sokak által hevesen támadott elvet az 1989-es Alkotmány nem nevezi néven – a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, német mintára<sup>3</sup> vezeti be és bontja ki a fogalmat.

A vallásszabadság ügyében született alaphatározat előzménye a közösség elleni izgatással kapcsolatos ügy, ahol az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989. októberében – éppen a pluralizmus példájaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is.”<sup>4</sup>

A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése – az egyházak sajátos kezelésének alkotmányosságát – kapcsán fejt ki az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie”.<sup>5</sup> Az Alkotmány 60. § (3) bekezdése – más alkotmányi rendelkezések mellett – kifejezetten előírja és garantálja az állam vallási semlegességét.<sup>6</sup> A vallási-világnézeti kérdésekben semleges állam nem azonosulhat semmilyen vallással vagy világnézettel, és intézményesen nem fönődhat össze vallás vagy más világnézeti vonatkozásában elkötelezett szervezetekkel. A semlegesség e megközelítése szerint az elválasztott működés mögöttis elve, nem pedig következménye.

A semlegesség nem jelent közömbösséget: a semleges állam nem értékmentes állam, nem „légüres térben” él (az állam semlegességének értékelvű bírálata legtöbb esetben azonosnak véli a két fogalmat). A világnézeti kérdésekben közömbös állam a semlegességen túlmenve nem venne tudomást polgárai életének vallási vonatkozásairól, igényeiről. Ezzel az ilyen igényekkel nem rendelkezőket óhatatlanul privilegizált helyzetbe hozná. A semlegesség magyar alkotmányjogi értelme alapján azonban a pozitív és a negatív vallásszabadság egymással egyenrangú, azaz egyik sem tekinthető alapesetnek, melyhez képest a másik kivételt képezne.<sup>7</sup> A semlegesség tehát semmiképpen sem ideológia: nem egy

<sup>3</sup> BVerfGE 19, 206 (216).

<sup>4</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

<sup>5</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 48.

<sup>6</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52.

<sup>7</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.

semleges világnezetet képvisel az állam, hiszen ha létezne semleges világnezet, akkor az államnak ezzel szemben is semlegességet kellene tanúsítania. Sokkal inkább a különböző világnezetű emberek együttélésének technikájáról van szó, mely minimalizálni igyekszik a különbözőségekből fakadó terheket az egyének és a közösségek számára: az azonosulás kerülése révén senki sem kerülhet olyan helyzetbe, hogy meggyőződése miatt „másodosztályú” állampolgárrá váljon. Ahogy azt a liberális megközelítés is elismeri: a semlegesség az államot köti, míg az egyénnel szemben csak a tolerancia várható el.<sup>8</sup>

Az állam világnezetűi semlegességével kapcsolatos további felvetés szerint a világnezetűi semlegesség alkotmányos alapelvéből általánosan semleges állami közpolitika következik, mely szerint az államnak kerülnie kellene az állásfogalmat minden olyan kérdésben, melyben nincs teljes társadalmi konszenzus, a társadalom befolyásolása pedig nem legitim állami törekvés.<sup>9</sup> Azonban a semlegesség a magyar alkotmányjogban csak konkrét vonatkozásokban értelmezhető.<sup>10</sup> Emellett a semlegesség elve az alkotmányjogba nem az amerikai szociológiai-filozófiai gondolkodásból<sup>11</sup> került be, hanem sokkal inkább a német jogi gondolkodásból.<sup>12</sup> Magyarországhoz hasonlóan Németországban is az alkotmánybírószági gyakorlat vezette be a fogalmat, kimondva, hogy az államnak, „mint minden polgár otthonának” semlegesnek kell lennie.<sup>13</sup> Ez a semlegesség azonban semmiképpen nem zárja ki a határozott értékvalasztásokat sem az állami egyházjog, sem a családjog vagy éppen az adópolitika területén. A vallási-világnezetűi semlegesség alkotmánybeli alapja egyrészt az elkötelezettség hiánya, másrészt a vallásszabadság a diszkriminációmentesség összefüggésében.

## 2. Retorika

Az Alaptörvény emelkedett, veretes bevezető szöveggel („Nemzeti hitvallás”) kezdődik, és ünnepélyes fordulattal zárul: mind az első – mottó-szerű<sup>14</sup> – mind az utolsó mondat Istenre utal. Mivel az Alaptörvény értelmezése során a Nemzeti

<sup>8</sup> KIS János: *Az állam semlegessége* (Budapest: Atlantisz 1997) 73.

<sup>9</sup> Mint ahogy arra KIS János idézett munkájában kísérletet tesz.

<sup>10</sup> PACZOLAY Péter: „Az állam semlegességének mítosza?” *Politikatudományi Szemle* 1993/3. 129, 135.

<sup>11</sup> GYÖRFY Tamás: „Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban” *JESZ* 2003/3.; JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete* (Budapest: Osiris 1998) 247.

<sup>12</sup> Alkotmányjogi jelentését legátfogóbban Klaus SCHLAICH bontotta ki, lásd Klaus SCHLAICH: *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck 1972).

<sup>13</sup> BverfGE 12, 1 (5).

<sup>14</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 178.

hitvallásra is tekintettel kell lenni, az új preambulum nem pusztán az alkotmányozó „irodalmi munkásságának” része. Az itt kinyilvánított értékek (hűség, hit, szeretet, szolidaritás) az alkotmányjog számára sem közömbösek, így az állam a preambulumban felhívott értékek vonatkozásában nem lehet semleges.

A Nemzeti Hitvallás előtt megidézett Himnusz – annak első sora – nem hagyományos invocatio Dei: az alkotmány nem Isten nevében születik meg (ahogy pl. a svájci vagy az ír alkotmány). Ami külföldi érdeklődők számára magyarázatra szorul, az minden magyar számára idézőjelek nélkül is egyértelmű: egy olyan, az írott alkotmányszöveget megelőző utalásról van szó, mely a nemzet valamennyi tagját összeköti. Az, hogy a hívő polgárok számára többlet-tartalakat hordoz a Himnusz, nem rekeszti ki a nem hívőket, hogy a nemzeti összetartozás jelképével azonosuljanak. Zlinszky János felvetése, mely szerint „a parancs címzettje nem utasítható a jogi szöveg által”<sup>15</sup> inkább ironikus – egyben jól mutatja a normatív jelleg határait. Az első mondat szimbolikus jelentősége igen erős, jogi relevanciája azonban nem az.<sup>16</sup>

Az Istenre utalás ugyanakkor nem lehet öncél: a hatalom – adott esetben az alkotmányozó hatalom – végességének elismeréséről van szó, ami így nem Istent (Ő aligha szorul rá), hanem az embert védi. Ez különösen egyértelmű a posztambulumban (bonni alaptörvényre emlékeztető) megfogalmazásában: „[...] Isten és ember előtti felelősségünk tudatában [...]”. Nem arról van szó, hogy a közhatalom szakrális legitimitációt óhajtana, hanem arról, hogy saját korlátozott voltát és erkölcsi felelősségét elismeri.

A preambulum nem utal az államiságot megelőző korra (így nem a honfoglalást, hanem az államalapítást tekinti kiindulópontnak). Szent ISTVÁN (az Alaptörvényben említett egyetlen személy) és a keresztény Európa felhívása Nemzeti hitvallás felütése. Az első preambulum-bekezdés utolsó mondata kifejezetten elismeri a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Nincs ugyanakkor szó arról, hogy a kereszténység államvallássá válna – más, megbecsült vallási hagyományokhoz képest az alkotmányozó egy történelmi tényt ismer el. Nem a kereszténység, mint vallás méltatásáról van szó, nem is a keresztény hit jelenlegi társadalmi szerepéről, hanem a kereszténységnek a nemzeti történelemben betöltött, meghatározó szerepéről. A kereszténység ezen szerepe ténykérdés: nélküle nincs magyar államiság, nincs magyar történelem.<sup>17</sup> Ugyanakkor a ke-

<sup>15</sup> ZLINSZKY János: „Észrevételek az új Alkotmány „hűsvéti” szövegéhez” in KUBOVICSNÉ dr. Borbély Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011) 26., 27.

<sup>16</sup> HORKAY HÖRCHER, Ferenc: „The National Avowal” in CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, András Zs. (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Dublin: Clarus Press – National Institute of Public Administration 2011) 25., 34.

<sup>17</sup> „A magyar szellemi élet születése egy nap történt megkereszteltetésével. A magyar kultúra eredendően keresztényi kultúra, mint az Egyház legidősebb lányáé, a franciáé, és nem »meg-

reszténységnek nem csak történelmi szerepe van, hanem jelenvaló is. Míg az előbbi vonatkozásban a kereszténység kiemelése nem vitatható, napjaink vonatkozásában nem sugallható az, mintha a kereszténység szerepe kizárólagos lenne – ahogy preambulum ezt nem is teszi. A preambulum tehát hallgat a vallás és a vallási közösségek jelenlegi szerepéről (így a család és a nemzet között vagy mellett, az együttélés más közösségeit – köztük az egyházakat – nem említi). A preambulum csak vallási hagyományok előtt hajt fejet, a vallástalan hagyomány elismerése éppúgy hiányzik,<sup>18</sup> mint a vallás jelenlegi szerepének elismerése.

Gyakori félreértés, hogy a Szent Koronát is vallási tartalommal bíró jelképnek hiszik. A félreértésekkel szemben a Korona nem a szó szakrális értelmében szent. Bár Szent Istvántól Boldog IV. Károly királyig számos királyunk a katolikus egyházban vallási tisztelet tárgya, azonban maga a korona nem az. A Szent Korona iránti tisztelet tehát nem vallási, hanem közjogi deklaráció.

### 3. Élet – házasság – család

Az Alaptörvénnyel kapcsolatos, tárgyszerűségtől leginkább elrugaszkodott kritikák a „kultúrharcos” témák körül fogalmazódtak meg. Az Alaptörvény rögzít néhány olyan, alapvető tételt, melyeket az Alkotmány értelmezésével az Alkotmánybíróság még az 1990-es években kimondott. Ahogy ilyen kérdés az, hogy az állam köteles a magzati élet védelmére, úgy az is e kérdések közé tartozik, hogy a házasság csak férfi és nő között jöhet létre.<sup>19</sup> E kérdésekben nincs változás a korábbi alkotmányjogi helyzetek képest, az újdonság az, hogy immár maga az Alaptörvény, kifejezett módon említést tesz róluk.<sup>20</sup>

Minden szempontból alapvető jelentőségű kérdés – és a figyelem első számú célpontja – az abortusz kérdése, a magzati élet védelmének említése. Meg kell állapítanunk, hogy éppen ebben a kérdésben nem hoz érdemi változást az Alaptörvény a korábbi alapjogi helyzethez képest: az Alkotmánybíróság húsz évvel ezelőtt megfogalmazott első abortusz-határozata<sup>21</sup> által megnyitott úton, illetve a nyomában alkotott, lényegét tekintve máig változatlan törvény<sup>22</sup> nyomán jár az alkotmányozó, amikor különbséget tesz emberi és magzati élet között. Ebben a tekintetben a decemberi koncepcióhoz képest („Alapvető embe-

---

tért» kultúra, mint a germán népeké. Ezért visszás és komikus minálunk minden olyan törekvés, mely német mintára kultúránk kiteljesedését kereszténység előtti, nem látható ösutakon keresi.” SZERB Antal: *Magyar irodalomtörténet* (Budapest: Magvető 1992) 29.

<sup>18</sup> JAKAB (14. lj.) 181.

<sup>19</sup> 14/1995. (III. 13.) AB határozat.

<sup>20</sup> JAKAB (14. lj.) 194., 204.

<sup>21</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>22</sup> 1992. évi LXXIX. tv.



ri jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.”) visszalépés történt, hiszen az eseti bizottság által kidolgozott koncepció egyértelművé tette, hogy a fogatással az emberi élet kezdődik, másként: a megfogant embernek joga van a védelemre. A végleges szöveg úgy hoz formai újdonságot, hogy a tartalmi helyzet alapjogi szempontból ne változzon: említi a magzat életének védelmét, ezt az ember élethez való jogát védő II. cikkben teszi, de éppen az ember-magzat szóhasználat az fejezi ki, hogy a védeni rendelt magzatot nem tekinti embernek.<sup>23</sup>

Kérdés, hogy egy ilyen alkotmányos megfogalmazásból (vagy akár a következő decemberi bizottsági szövegből) szükségszerűen következik-e az abortusz szabályozásának szigorítása. Az Alkotmánybíróság első abortusz-határozata alapján, ha a törvényhozó nem ismeri el emberi személynek a magzatot (ahogy ez az evidencia ellenére történt), egyensúlyi helyzetet kell létrehozni a nő önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelezettsége között. A második abortusz-határozat<sup>24</sup> lényegében azt állapítja meg, hogy a „magzati élet védelméről” szóló törvény egyoldalúan az önrendelkezési jogot helyezi előtérbe. Az ezt követő törvénymódosítás csekély mértékben erősítette az életvédelem oldalát, azonban semmiképpen nem beszélhetünk hatékony életvédelemről, az ellensúly maradt formális. Azaz a jelenlegi gyakorlat a korábbi alkotmányos rendelkezések alapján sem volt védhető. Más kérdés, hogy adott társadalmi közfelfogás mellett indokolt-e a magzatelhajtás szélesebb körben történő büntetése, a közjót nem szolgálná-e a büntetés, vagy a büntetéssel való fenyegetés.<sup>25</sup>

A házasság vonatkozásában a különműködés rögzítése éppen a homoszexuális kapcsolatok emancipációjának visszahatása – korábban (így az olasz alkotmány megfogalmazásakor) ez fel sem merült [L] cikk]. A deklaráció fölöslegesnek tűnhet az Alkotmánybíróság 1995-ös élettársi kapcsolatokra vonatkozó határozata tükrében, hiszen ez rögzíti, hogy házasság csak férfi és nő között jöhet létre.<sup>26</sup> Azonban a határozat indokolásában az Alkotmánybíróság a házasság „kultúránkban és jogunkban hagyományosan” kialakult intézményéről szól, ami nyitva hagyja a lehetőséget, hogy később (évtizedekkel később) az Alkotmánybíróság a társadalmi-kulturális változásokra tekintettel új tartalmat adjon a házasság intézményének. Azaz az alkotmányozót az óvatosság, indokolt

<sup>23</sup> BALOGH, Zsolt – HAJAS, Barnabás: „Rights and Freedoms” in CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, András Zs. (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Dublin: Clarus Press – National Institute of Public Administration 2011) 65., 70.

<sup>24</sup> 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.

<sup>25</sup> HÁMORI Antal véleménye szerint a magzati élet védelme erősödött az Alaptörvénnyel. HÁMORI Antal: „A születés előtti emberi élet alkotmányos védelme (alkotmányozás, alkotmánybíráskodás)” *Magyar Jog* 2012/1. 17.

<sup>26</sup> 14/1995. (III. 13.) AB határozat.

óvatosság vezetű, egy ma meglévű, mégis több ország példája szerint veszélyeztetett konszenzust védű óvatosság.<sup>27</sup>

Külön kérdés, hogy a házasság, mint életforma jogi eszközökkel történű preferálása az állam kompetenciájába tartozik-e – nem közömbös az állam számára, miként alakítják magánéletüket polgárai? Álláspontom szerint nem pusztán hagyományok indokolják a házasság intézményének védelmét, és sem a házasság, sem a család intézményének alkotmányos védelménél nem a demográfiai szempont a meghatározó (igaz, hogy az állam rá van utalva a népesség reprodukciójára, és igaz az is, hogy a házaspárok több gyermeket vállalnak, mint az élettársi kapcsolatban élők, ez azonban önmagában nem oka a fokozott védelemnek). Önmagában az alkotmányos értéket jelent, hogy egy férfi és egy nő tartós életszövetségre lép, már a magánélet stabilitása is alkotmányos érték. A házasság (szemben az élettársi kapcsolattal) nem magánügy, magatartásminták alkotmányos szinten is preferálhatóak.<sup>28</sup>

Hangsúlyos szerepet kap a család intézménye, különösen a gyermekeket nevelű családe; ebben a vonatkozásban akár gyakorlati szempontok is megjelennek, így például az, hogy az adóztatás mértékét a gyermeknevelű kiadásainak figyelembevételével kell meghatározni. Ugyanakkor – szemben a decemberi koncepcióval – az Alaptörvény nem a házasságon alapuló családot védi, hanem a család reprodukciós szerepét emeli ki (a nemzet fennmaradásának alapja). Több etikai parancs megjelenik a normaszövegben, így a közösségért való felelűsség (a képességeknek és a lehetőségeknek megfelelő munkavégzés), tulajdonból származó társadalmi felelűsség, vagy a nagykorű gyermekek kötelezettsége arra, hogy rászoruló szüleikről gondoskodjanak.

Több külföldi állam alkotmányi szinten határozza meg a családra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és a család fogalmát. Szemléletesebb az ír alkotmány, amely szerint „[a]z állam elismeri a családot mint a társadalom természetes, elsűdleges és alapvetű közösségét, és mint elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogokkal rendelkező erkölcsi intézményt, mely a pozitív jognál elűbbvalű és felsűbbrendű” (41. cikk). Szintén egyértelműbb megfogalmazást találunk a lengyel alkotmányban: A Lengyel Köztársaság védi a házasságot, mint férfi és nő szövetségét, valamint a családot, az anyaságot és apaságot (18. cikk). Nyilván a házasság intézményét azonos nemű párok számára is kinyitű nyugati törvényhozás vezette az alkotmányozót annak rögzítésére, hogy a házasság csak egy férfi és egy nő között állhat fenn. Emellett az alkotmány rögzíti, hogy a mezűgazdaság alapja a családi gazdaság (23. cikk), hogy őrizetbe vétel esetén a családot értesíteni kell (41. cikk), és az állami szociálpolitikának mindenekelűtt

<sup>27</sup> FRIVALDSZKY János: *A jogfilozófia alapvetű kérdései és elemei* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 58–64.

<sup>28</sup> VARGA Zs. András: „A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése” *Jog – állam – politika* 3. évf. 2011. Különszám 37., 49.

a család javát kell szem előtt tartania (71. cikk). Az olasz alkotmány is természetes egységként ismeri el a családot, melynek alapja a házasság (29. cikk) – az alkotmányozáskor aligha gondolt valaki is arra, hogy azonos neműek is házasságot kívánnának kötni. A köztársaság elősegíti a családalapítást, és külön intézkedésekkel segíti a nagycsaládokat. A nők egyenjogúságát a munka világában úgy kell biztosítani, hogy lényeges családi kötelezettségeiknek is eleget tehesse (37. cikk). Az egyenjogúság álszeméremtől mentes, ma már szinte politikailag inkorrektnek tűnő megfogalmazása a férfi és nő eltérő családi szerepéből indul ki.

#### 4. Vallásszabadság, állam és egyház

A vallásszabadság, mint alapvető jog megfogalmazása nem változott az 1989-as szöveghez képest. Újdonság ugyanakkor, hogy az Alaptörvény új megfogalmazással közelít állam és egyház viszonyához: nem az állam és az egyház elválasztott, hanem különvált működését rögzíti, és fontos többletként kimondja, hogy az egyházak önállóak, az állam pedig a közösségi célok érdekében együttműködik velük. Amikor az egyházak közfeladatokat vállalnak át (oktatás, egészségügyi vagy szociális ellátás), nem valamiféle megtúrt, kiegészítő szereplők: az államnak alkotmányos kötelezettsége az, hogy a közjó érdekében együttműködjön az egyházakkal. Az egyházi önállóság kiemelt megfogalmazása jól jelzi azt, hogy a mai alkotmányozó – szemben a különválasztást célul kitűző 1949-essel – nem az államot kívánja védeni az egyháztól, hanem az egyházat, a vallási közösségeket az államtól, a közhatalom illetéktelen beavatkozásaitól. Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozata az egyházak társadalmi szerepvállalásával kapcsolatban kifejezetten jelezte, hogy „az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, még ha ez rigorózus garanciák között is folyik.” Az Alaptörvény tehát érdemi változást nem hoz az elmúlt két évtized alkotmányos helyzetéhez képest.<sup>29</sup> Nem pusztán technikai jellegű újdonság az is, hogy a jövőben nem a lelkiismereti- és vallásszabadsággal kapcsolatos kérdések általában, hanem csak az egyházakra vonatkozó részletes szabályok meghatározásához kell sarkalatos törvény (más kérdés, hogy az Alaptörvényt végrehajtó sarkalatos törvény végül említ néhány általános tételt is a vallásszabadsággal kapcsolatban, azonban éppen ezekre nem vonatkozik a sarkalatosági záradék).

A decemberi koncepció mellőzte volna az állam és az egyház elválasztott (különvált vagy szétválasztott) működésének említését. Ehelyett csak az egyházak és vallási közösségek önállóságát emelte volna az alkotmányba. Álláspontom szerint ez a megfogalmazás sem változtatta volna meg alapjaiban

<sup>29</sup> BALOGH–HAJAS (23. lj.) 72.

az alkotmányjogi helyzetet: a rendelkezés célja az alapjogi fejezetben, a vallás-szabadság összefüggésében a vallási közösségek (és nem az állam) védelme. Így alapjogi szempontból erős érvek hozhatók fel amellett, hogy ne a történetileg terhelt elválasztás-fogalom, hanem a vallási közösségek önkormányzathoz való joga kerüljön deklarálásra.

## 5. A világnézeti semlegesség kérdése

Az alkotmánynak többek között feladata, hogy értékeket rögzítsen, adott esetben, egy veszélyben forgó konszenzus fennmaradását próbálja szolgálni. Amikor az Alaptörvény az élet, a házasság vagy a család ügyeiben értékek felvállalására és védelmére törekszik, ezt úgy teszi, hogy az elmúlt két évtized alapjogi viszonyait, a kialakult egyensúlyokat nem bolygatja – újdonságot inkább a megfogalmazás ünnepélyessége, és nem a tartalom jelent.

Figyelemre méltó, hogy a 2011. évi CCVI. törvény preambuluma – hasonlóan a közjogi érvénytelenség miatt megsemmisített<sup>30</sup> 2011. évi C. törvény preambulumaéhoz – kifejezetten hivatkozik a világnézeti semlegesség elvére. Ezzel a témakör szempontjából legfontosabb törvény összefüggésében teszi egyértelművé a törvényhozó, hogy a világnézeti semlegesség talaján áll. A nemzeti köznevelés rendszeréről szóló új törvény szintén a vallási, világnézeti szempontból semleges neveléshez való jog garanciáit rögzíti,<sup>31</sup> míg az érték-semlegességet a törvény koncepciója határozottan elutasította.<sup>32</sup>

A vallási-világnézeti semlegesség elvét az Alaptörvény nem említi – ahogy nem említette az Alkotmány sem.<sup>33</sup> Ugyanakkor az Alaptörvény szövege nem említ olyan elkötelezettséget, ami a semlegességet kizárná, és az alapjogok megfogalmazása, melyekből a semlegesség elve fakad (lelkismereti és vallásszabadság, hátrányos megkülönböztetés tilalma), érdemben nem változott. Ezek nyomán megalapozottan nem állítható, hogy Alaptörvény erőteljesebb értékelkötelezettsége szakított volna a világnézeti semlegesség elvével. Így az állam vallási-világnézeti semlegességéről a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban kifejtett tételek ma is alkotmányjogunk részét képezik.

<sup>30</sup> 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>31</sup> 2011. évi CXCV. tv. 74. § (3) bek.

<sup>32</sup> <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-eroforras-miniszterium/oktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-nemzeti-koznevelesrol-szolo-torveny-koncepcioja>.

<sup>33</sup> Érdekes, hogy a másfél évtizeddel ezelőtti sikertelen alkotmányozási kísérlet során felmerült az állam világnézeti semlegességének kifejezett rögzítése Vö. 119/1996. (XII. 21.) OGY hat.



# ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK

## ALAPJOGOK KORLÁTOZÁSA

BALOGH ZSOLT\*

### 1. Bevezető

Az alapjogok korlátozhatóságának szabályai talán fontosabb alkotmányos rendelkezések, mint egy hiánytalan alapjogi katalógus. Hiába foglal magába egy alkotmány jól felépített alapjogi rendszert, ha nem tudjuk meg, hogy az alapjogok milyen szempontok szerint korlátozhatók; továbbmenve hiába tartalmaz ilyen szempontokat, ha nincs olyan – az alkotmány védelmére hivatott – szervezet (azaz Alkotmánybíróság) amely elbíráhatja a korlátozás alkotmányosságát. Az alapjog korlátozásának kérdése, hogy van-e az egyén szabadságának, autonómiájának egy olyan határa, amely semmilyen körülmények között nem sértendő meg, avagy a közösség haszna érdekében bármilyen beavatkozás megengedett. Az európai alkotmányfejlődés eredményeként ez utóbbit tagadjuk. Tehát az alapjogba való beavatkozás (azaz az alapjog-korlátozás) csak egy bizonyos pontig (határig) legitim. Hogy hol ez a határ, arra keresünk elméleti választ.

Az alábbiakban két témával foglalkozunk: az alapjog-korlátozás formai majd pedig tartalmi kritériumaival.

### 2. Az alapjog-korlátozás formai kritériumai

A francia Deklaráció IV. cikk utolsó mondata úgy hangzik, hogy „[k]orlátokat csak törvény állapíthat meg”, a VI. cikk első mondata pedig azt mondja, hogy „[a] törvény a közakarat kifejezése.” A törvényi szabályozási szint tehát tartalmi kérdést is előrevetít: csak a szuverén népre visszavezethető legitim szabályozás korlátozhatja az ember természetes jogait. Az alapjogok korlátozásának törvényi kritériuma mind a mai alkotmányokban, mind a nemzetközi emberi

---

\* Kúriai bíró, Kúria.

jogi dokumentumokban általánosnak mondható. A törvényi szint előírása két követelményt közvetít. Egyrészt magát a jogforrási szintet, másrészt a törvényhez – mint mindenki által megismerhető jogszabályhoz – kapcsolt jogbiztonsági kritériumot.

2.1. *A törvényi jogforrási szint előírása garanciális jellegű.* A népszuverenitás közvetett gyakorlásán alapuló szabályozás az alapjog-korlátozás közösségen belüli fontosságára utal. Ha a törvényeken belül az alapjog-korlátozó törvényeket kiemelik az egyszerű törvények közül és magasabb elfogadási arányhoz kötik, ennek lehet oka a nagyobb konszenzus keresése. Ilyen volt eredetileg az 1989. októberi magyar Alkotmány. Ugyanakkor az alapjog-korlátozáshoz előírt minősített többség követelménye (a nagyobb konszenzus pozitívnak tűnő hangzása ellenére) nem tekinthető ésszerű előírásnak, hiszen adott esetben lebéníthatja az ország irányítását, kormányozhatatlan teheti az államot.<sup>1</sup> Az 1989. októberi Alkotmány 8. § (3) bekezdése akként kezdődött, hogy „[a]lapvető jogok gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított [...] korlátozásnak vehető alá”. Ez a szabály tehát minden alapjog korlátozásához egységesen, alkotmányozói többséget (az összes képviselő kétharmadának a szavazatát) írta elő. E – pár hónapig hatályban lévő – rendelkezés alapján az Alkotmánybíróság megállapította: „Alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, tekintet nélkül arra, hogy e jogokra és kötelességekre nézve milyen jellegű szabályokról van szó.”<sup>2</sup> Így alkotmányozói többség kellett a családjogi szabályok módosításához<sup>3</sup> épp úgy, mint a lakáscélú kölcsönök utáni kamatadó kivetéséhez.<sup>4</sup> Könnyű belátni, hogy ezen az úton magának a költségvetési törvénynek az elfogadásához is minősített többség válik szükségessé (hiszen a költségvetés is számos alapjogot érint), amely tény – adott esetben – a parlamentáris demokrácia működőképességét is veszélyeztetheti. Ezt felismerve módosult az Alkotmány 1990. június 25-ével,<sup>5</sup> az új szöveg – a 8. § (2) bekezdése – szerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. E módosítás következtében főszabályként (mint formai követelmény) az alapjogok egyszerű törvénnyel korlátozhatóak (valamennyi alapjog, valamennyi aspektusa). Ugyanakkor a módosított Alkotmány az alkotmányerejű törvény helyett az ún. minősített többséget (a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazatával elfogadott törvényt) vezette

<sup>1</sup> Példája lehet ez annak is, hogy az egyéni szabadságjogok abszolutizálása (korlátozhatatlansági körülmények teremtése) akadálya lehet a közösségi érdekek érvényesítésének.

<sup>2</sup> Lásd 4/1990. (III. 4.) AB határozat.

<sup>3</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat.

<sup>4</sup> 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd az 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdését.

be egyes alapjogokra szabályozására, amely az alapjog-korlátozás szabályozási kritériumaira „károsan” hatott.

A *minősített többség követelményét* az Alkotmánybíróság több döntésében érintette. Kezdetben az értelmezés „felszabadította” a kétharmados teher alól az alapjog-szabályozás egészét azon alapjogok vonatkozásában is, amelyekre az Alkotmány minősített többséget írt elő, és csak az alapjogot érintő lényeges kérdésekben vélte úgy, hogy minősített többség szükséges.<sup>6</sup> A későbbiekben megszülettek az alapjogi kétharmados törvények. Így ha az adott alapjogra vonatkozóan minősített többség szabályozott, és az alapjog-korlátozó rendelkezés a minősített többségű törvényben szerepelt (bármilyen részletszabályról is volt szó), akkor ennek megváltoztatásához is minősített többség vált szükségessé. Az Alkotmánybíróság pedig konzerválta is ezt az állapotot.<sup>7</sup> Előállt így az a paradox helyzet, hogy ha minősített többségű törvény szabályozta az alapjog-korlátozást, és a törvényhozói akarat a korlátozást oldani (az adott jog védelmi szintjét növelni) kívánta, ezt nem tehetette meg egyszerű többséggel (amelyre az általános alkotmányos szabály szerint egyébként felhatalmazása volt), csak minősített szavazati aránnyal. Azért *ellentmondásos* e helyzet, mivel nagyobb garanciát az alapjogokba való mélyebb beavatkozáshoz, a védelmi szint csökkentéhez ésszerű előírni. A fent bemutatott két, egymásnak részben ellentmondó értelmezési irányt<sup>8</sup> feloldotta az Alkotmánybíróság azzal, hogy a minősített többség követelménye csak a kétharmados törvény koncepciójának lényeges elemére vonatkozik, az ezen kívüli körben a főszabály, azaz az egyszerű szó-többséggel elfogadható törvényi szabályozás az irányadó.<sup>9</sup>

Az alapjogok minősített többséggel és az egyszerű többséggel történő szabályozásának megkülönböztetése (mint formai előírás) felveti azt a (tartalmi) kérdést, hogy a *kétharmados kiemelés hierarchikus viszonyt teremt-e* az alapjogok között. Előkérdés, hogy valójában milyen természetű jogokhoz szükséges a kétharmad. Ha olyanokhoz, amelyek fontossága valamely alapjogi elmélet szerint igazolható (pl. az ember jogi státusát megalapozó jogok), akkor a kétharmados kiemelés tartalmi, s egyfajta hierarchizálás elképzelhető. Ha ily módon nem támasztható alá, akkor viszont ellenkező következtetésre juthatunk. Az 1989. októberi alkotmány esetén ez utóbbi helyzet állt fenn, nem szerepel a kétharmados törvények között például az egyesülési jog és a gyülekezési jog, de nem szerepel az élethez és az emberi méltósághoz való jog, vagy a jogképesség sem. Nem kell

<sup>6</sup> Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

<sup>7</sup> Lásd 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

<sup>8</sup> Leegyszerűsítve: az egyik értelmében az alapjogi kétharmad eldöntéséhez tartalmi vizsgálat szükséges, míg a másik értelmében pusztán formai vizsgálat alapján is eldönthető a szavazatarány kérdése (azaz amit egyszer minősített többség szabályozott azt utóbb csak minősített többség változtathatja meg).

<sup>9</sup> Lásd 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.



minősített többség a személyes szabadság és biztonság – köztük a szabadságtól való megfosztás – alapvető garanciáihoz, a jogorvoslathoz való joghoz, a büntetőeljárás garanciákhöz, továbbá a tulajdonjoghoz sem. E jogokra az egyszerű többség követelménye vonatkozik. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „[a] jelenlegi kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára”.<sup>10</sup> Így az Alkotmánybíróság által visszaigazolván megállapítást nyert, hogy az alapjogi kétharmadot az alkotmányozáskori politikai kompromisszum „kényszere” hozta létre, s nem pedig tartalmi megfontolás. Ez az érvelés – csakúgy mint a tartalmi vizsgálatot megkívánó, vagy a koncepció lényegét figyelembe vevő értelmezés – tovább erősíti azt, hogy a minősített többség előírása az alapjogi szabályozáshoz és ebben a körben a korlátozáshoz az alapjog-érvényesülés szempontjából nem kecségtet előnnyel.

A magyar alkotmányos szabályozás (és gyakorlat) fentebb bemutatott története jól példázza, hogy a törvényi szintű szabályozási igény önmagában elég az alapjog-korlátozás formai követelményeként. A korlátozás legitim egyszerű többséggel is, a nagyobb konszenzus kötelezővé tétele veszélyeket hordoz. Az Alkotmánybíróság húsz éves tapasztalatából álláspontunk szerint *levonható az a következtetés*, hogy az alapjogokhoz megkívánt minősített többség követelménye nem vezet sehová, viszont indokolatlan korlátokat állít fel. Ha az adott szabadságjog védelmi szintjét a törvényhozó növelni szeretné, akkor ennek a minősített többség – mint említettük – akadály lehet. Az Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság által közreadott koncepció nem szakít az alapjogi kétharmad követelményével, sőt, sarkalatos törvényeket kíván egyes jogok szabályozásához. A koncepció szerint sarkalatos törvény kell a sajtószabadságról, a tájékoztatáshoz való jogról, a gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a választójogról, az állampolgárságról, és a vallásszabadság intézményi oldaláról. Ha a koncepcióban szereplő sarkalatos törvényi kategória quasi az alkotmány végrehajtásaként hierarchikusan is kiemelkedik az egyszerű többségű törvények közül, akkor az szükségképpen hierarchiát teremt az alapjogok között is. Így előállhat az a helyzet – a koncepció alapján – hogy a gyülekezési jog megelőzi az adatvédelmet, vagy a tájékoztatáshoz való jog többet ér, mint a mozgás és közlekedés szabadsága. Ennek különösebb elméleti alapja álláspontunk szerint nincs, viszont az alkotmány alapjogi alkalmazását tekintve zavart okozhat.

Véleményünk – figyelembe véve a húsz éves alkotmánybírósági gyakorlatot –, hogy az *egyszerű többség követelménye elegendő* az alapjogok korlátozása formai előírásaként. Ezt a tanácsot, mintha megfogadta volna az alkotmányozó. Az *Alaptörvény* a Szabadság és felelősséget viselő alapjogi katalógusban csak

<sup>104/</sup> 1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

kevés jog szabályozásához ír elő sarkalatos törvényt. *Sarkalatos törvényi rendezés csak az állampolgársághoz, a választójogi szabályozáshoz, az adatvédelemhez, a médiaszabályozáshoz, és az egyházakra vonatkozó szabályozáshoz (tehát nem a teljes vallásszabadsághoz) kell.*

2.2. Az alapjog-korlátozó törvényekkel szembeni *jogbiztonsági kritériumnak számos összetevője van.*

Véleményünk szerint a normavilágosság követelményének ugyan úgy szigorúbb kritériumai vannak alapjog-korlátozó norma esetén, mint az ilyen törvények megismerhetőségének, alkalmazásukra való felkészülésnek. Itt mégsem ezekre térünk ki, hanem a következőkre. Alapjog-korlátozás esetén az eljárási garanciáknak (amelynek elengedhetetlen része a bírói út biztosítása) nemcsak egyedi esetekben, hanem a törvények meghozatala során is érvényesülni kell (mint az alkotmányos alapjog-korlátozás formai kritériuma). A törvényalkotási szabályok megsértése kapcsán a „bírói út” az Alkotmánybírósághoz kell, hogy vezessen. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban a törvényhozási eljárás szabályainak be nem tartásából eredő alkotmányértés csak a törvényhozási eljárás garanciális szabályainak mellőzésére vonatkozik.<sup>11</sup> Ugyanakkor azt mondhatjuk, hogy a törvényhozási eljárással szemben is megfogalmazható lenne egy szigorúbb kritérium, ha alapjog-korlátozásról van szó. Mint fentebb említettük, a minősített többség követelményét nem tartjuk e tekintetben fontos kritériumnak (sőt), viszont a *törvényhozási eljárás szabályainak az érvényesülését* igen. Véleményünk szerint alapjog-korlátozó normák esetén a korlátozás legitimitásának része, hogy az „előre meghatározott eljárás” a törvényhozási eljárás szabályainak a maradéktalan megtartásában is megmutatkozzék.<sup>12</sup>

### 3. Az alapjog-korlátozás tartalmi követelményei

Ha egy alapjog-korlátozás a formai követelményeknek megfelel, ez még nem jelenti azt, hogy a korlátozás alkotmányos. Ehhez a korlátozás tartalmi vizsgálatára van szükség. Az alapjog-korlátozás tartalmi kérdései a lényegét érintik, elvi és gyakorlati igazolását annak, hogy a társadalmon (közösségen) belül az ember természetes jogai milyen esetekben, milyen okok alapján és milyen mértékben korlátozhatók. Általános, minden jognál ugyanúgy érvényesülő szabály erre nem állítható fel, de létrehozhatók különböző mércék, módszerek, amelye-

<sup>11</sup> Lásd 29/1997. (IV. 29.) AB határozat.

<sup>12</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlatban egy esetben – bár részben más aspektusból – fogalmazódott meg hasonló. Az egészséghez való jog érvényesülése érdekében a nehéz-tehergépkocsi közlekedését feloldó kormányrendelet (nem törvény!) vált alkotmányellenessé a miatt, mert a megalkotásakor nem folytatták le a kötelező (környezetvédelmi) véleményeztetést.

ken keresztül a korlátozás alkotmányossága eldönthető. Az alapjog-korlátozás tartalmi sajátosságai alapján két tárgyra térünk ki, az abszolút (korlátozhatatlan) jogokra, és az általános rend szerint korlátozható jogok elemzésére.

3.1. A korlátozhatatlan vagy más megfogalmazásban *abszolút jogok* alatt azokat a jogokat értjük, amelyekkel szemben más alapjog, vagy alkotmányos cél, egyéb alkotmányos előírás nem mérlegelhető. Az abszolút jogokból nem lehet visszavenni más szempontok érvényesülése érdekében, nincs olyan jog vagy érdek, amely miatt engedniük kell (amely miatt korlátozhatók). E kategóriába igen kevés jog tartozik, hiszen ha az alapjogok korlátozhatatlan jogok lennének, ez a másik oldalon épp az alapjog-érvényesülés gátjává válna, végső soron az alapjogi értékrendszer szétesését eredményezné. A korlátozhatatlanság szűk csoportjába jogok és tilalmak egyaránt találhatók. Korlátozhatatlan az ember jogi státuszát megalapozó jogcsoport: az élethez és emberi méltósághoz, valamint a jogalanyisághoz való jog. Ilyen formán ez az emberi minőség része, amelyből nem lehet visszavenni. Könnyű belátni, hogy az élet elvételével minden más jog is végérvényesen megszűnik, az emberi méltóság nélküli élet pedig nem az emberi élet.<sup>13</sup> A jogalanyiság a személy mivolt – e jogokkal való élés – visszavonhatatlan feltétele.<sup>14</sup> Az élethez való jog az emberi méltóság és a jogalanyisághoz való jog ezen abszolút tartalma – mint alább részletesen kifejtésre kerül – minden más alapjog központi magja, azaz abszolút határt szab bármelyik jog korlátozásnak: semmilyen beavatkozás nem mehet el az élet, a méltóság és a jogalanyiság sérelméig. Abszolút jognak tekinthetjük továbbá a lelkiismereti és vallásszabadság azon részét, amely a vallásos meggyőződés megválasztására és esetleges megváltoztatására vonatkozik. Ebben az esetben az abszolút tartomány az „intim jog”. Amennyiben a meggyőződés megnyilvánul, elhagyja e tartományt és belép az elvileg korlátozható dimenzióba.<sup>15</sup> Az abszolút jogoknál, így a vallási meggyőződés megválasztásánál és az abban való kitartásnál is hasonlóról van szó, mint az ember jogi státuszát megalapozó jogoknál: áthatja valamennyi egyéb jog gyakorlását, minden más jog ennek fényében (ezáltal megalapozottan) érvényesül.

<sup>13</sup> Tudományos kifejtését lásd a halálbüntetést eltörlő 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz SÓLYOM László alkotmánybíró által írt párhuzamos indokolás 3. pontját: „Az emberi méltóság és az élethez való jog sajátosságai”.

<sup>14</sup> Így ha a túlnépesedés megakadályozása érdekében az állam pl. előírja, hogy egy családban csak egy gyermek születhet, s az ezen felüli gyermekek anyakönyvezését (ezáltal hivatalos nevének, személyazonosságának igazolhatóságát) megtagadja, akkor a megszületett ember jogalanyiságát vonja kétségbe. Ezáltal kiszorul a munkavállalásból és valamennyi állami szolgáltatásból (az oktatástól az egészségügyig egyaránt), azaz az elemi életfeltételek válnak veszélyeztetetté. Ezért „nem lehet az ember jogi státuszából semmit visszavenni”.

<sup>15</sup> Az abszolút jog értelmezésétől különálló kérdés, hogy ebben a dimenzióban sem nagyon korlátozható alkotmányosan, korlátozásra csak szélső esetekben kerülhet sor.

Az abszolút jogokhoz mintegy a jogérvényesülés garanciájaként *tilalmak* is kapcsolódnak. Nemzetközi egyezmények és alkotmányok az emberi méltósághoz (vagy az élethez-és az emberi méltóság jogához) kapcsolják a kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a hozzájárulás nélküli orvosi kísérlet tilalmát, a szolgaság, rabszolgaság, és kényszermunka tilalmát, illetve az emberi lényekkel való kereskedés tilalmát. Jogfejlődés eredményeként – az Európa Tanács országaiban – ilyen tilalomként fogalmazódik meg mára a halálbüntetés tilalma.<sup>16</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája már evidenciaként fogalmazza meg: „Senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.”<sup>17</sup> Szintén a jogfejlődés eredményeként (illetve a technikai és tudományos fejlődés következtében) megfogalmazott tilalom az eugenikai, különösen az egyedkiválasztást célzó gyakorlat tilalma; az emberi test és részei ekként történő, haszonszerzési célú felhasználásának tilalma; és az emberi lények szaporítási célú klónozásának tilalma.<sup>18</sup> Az alapjogi dogmatikában az abszolút tilalmak természete ugyan az, mint az abszolút jogoké, velük szemben más jog, vagy más érdek nem mérlegelhető, teljes terjedelmükben érvényesülniük kell minden körülmények között.<sup>19</sup>

Az abszolút jogok egy másik csoportja a büntetőjogi garanciákhoz, illetve különböző eljárási elvekhez kapcsolódik. „[A]z alkotmányos büntetőjog alapintézményei legtöbb esetben fogalmilag sem relativizálhatók, s nem képzelhető el velük szemben mérlegelhető más alkotmányos jog vagy feladat. A büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák [...]”<sup>20</sup> Így az ártatlanság véelmét nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni. Ugyan így – a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvekből következő – terheőbb visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma is abszolút tilalomként van jelen. Valamennyi eljárásra – tehát nemcsak a büntetőeljárásra – irányadó korlátozhatatlan jog a tisztességes eljáráshoz való jog. „A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.” „[A] tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülmé-

<sup>16</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye eredeti szövegében a halálbüntetés nem volt tilalmazott büntetési nem. A hatodik kiegészítő jegyzőkönyv eltörölte, de fenntartotta lehetőségét háború vagy háború közvetlen veszélye esetén. A 2002-ben aláírt tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv aztán végleg tiltja minden helyzetben.

<sup>17</sup> Európai Unió Alapjogi Chartája 2. cikk (2) bek.

<sup>18</sup> Európai Unió Alapjogi Chartája 3. cikk (2) bek. b)–d) pontok.

<sup>19</sup> Természetesen látjuk, hogy e tilalmak megsértésétől nem mentesek sem az európai, sem az amerikai társadalmak. E tilalmazás elsősorban az állammal szemben megfogalmazott követelmény, amely kettős: egyrészt az állam nem folytathat ilyen magatartást, másrészt közhatalmi eszközeivel megakadályozni és üldözni köteles, hogy bárki tilalmazott cselekvést hajtson végre.

<sup>20</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

nyeinek figyelembevételével lehet megítélni.”<sup>21</sup> Tehát nem képzelhető el olyan ok, amely igazolhatja az eljárás kicsit tisztességtelen voltát. Ez fakad az abszolút jogi jellegből.

Ugyanakkor – mint említettük – az alapjogi katalógusokban abszolút jogok vagy tilalmak elenyésző számban vannak. Az alapjogok általában korlátozható jogok, az alkotmányossági kérdés mindig a korlátozhatóság jellegéhez (okaihoz, mértékéhez) kötődik. Az alábbiakban ezzel foglalkozunk.

3.2. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának általános szempontjainál, mint más esetekben is a több mint kétszáz éve megfogalmazást nyert francia Deklarációból indulunk ki. A Deklaráció IV. és V. cikke az alapjog-korlátozás legtermészetesebb okát fogalmazza meg: az alapjogot korlátozni csak más alapjog érvényesülése érdekében lehet, illetve egy általános közérdekű korlátozási okot (a társadalom számára káros cselekmények megakadályozását) is bevezet a törvényhozás által tilalmazható magatartásokhoz. Az alapjogi dogmatika az alapjog-korlátozás alkotmányossága tekintetében a mai napig ezen megállapítások körül forog.

A jelenleg hatályos Alkotmány és vélhetően az új alkotmány is megfogalmazza majd az alapjogok lényeges tartalma korlátozásának tilalmát. Véleményünk szerint nem mindegy a tilalom megfogalmazásának szóhasználata, mivel adott esetben eltérő értelem tulajdonítható annak, ha azt mondjuk, hogy a korlátozás a lényeges tartalmat nem érintheti és más, ha azt állítjuk, hogy a lényeges tartalom korlátozása tilos. Álláspontunk alapján ugyanis a lényeges tartalom mellett meg kell különböztetnünk egy másik fogalmat, az *alapjogok érinthetetlen lényegét*.<sup>22</sup> Az érinthetetlen lényeg fogalmát akként határozhatjuk meg, hogy az minden más alapjog központi magja, az alapjogok középpontjában elhelyezkedő abszolút lényeg: az emberi minőség; alapjogi megfogalmazásban az élethez való jog és az emberi méltóság a maga egységében. Ha az alapjog-korlátozás a lényeges tartalomra belül az érinthetetlen lényegig hatol, akkor a korlátozás alkotmányellenessége (de ebben a dimenzióban nyugodtan érvelhetünk úgy, hogy ember-ellenessége) biztosan megállapítható. Ugyanakkor a korlátozások java része korántsem megy el ilyen mélységig, de mégis lehet alkotmányellenes. Ez a tartomány a lényeges tartalomra belüli, de az érinthetetlen lényeget nem érintő korlátozás. Hogy e korlátozás alkotmányellenessége miként dönthető el (azaz, hogy az érinthetetlen lényegen túli lényeges tartalmat sérti-e), arra alkalmazandók a különféle, a korlátozások alkotmányosságának megítélése során alkalmazott *próbák*.

<sup>21</sup> Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.

<sup>22</sup> Lásd BALOGH Zsolt: „Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában” in HALMAI Gábor (szerk.): *A Megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (Budapest: Indok 2000) 122–144.

Mindezek előtt azonban a következőket emeljük ki. Azok az alkotmányi megfogalmazások, amelyek az egyén „természetes”, „veleszületett” és „elidegeníthetetlen” jogairól szólnak, nem egy izolált környezetben élő individuum jogait fogalmazzák meg, hanem a közösségben élő egyén közösséghez való viszonyában nyernek értelmet. Így a jogok korlátozásánál mindig megjelenik a közösség érdeke is, kérdés – mint ahogy azt már többször feltettük –, hogy hol van az a határ, amikor a korlátozás már nem mehet az egyén szabadságának rovására. Nyilvánvaló, hogy a jogok természetes korlátja – ahogy már a francia Deklaráció is megfogalmazta – mások jogainak és szabadságának érvényesülése, tehát valakinek a joggyakorlása nem ronthatja le mások ugyanilyen szabadságát. Ugyanakkor egy társadalomban – mások alanyi jogai – sérelmének a védelmén túl olyan közösségi érdekek is felmerülhetnek, amelyek megvalósítása csak alapjogi korlátozással lehetséges. Tehát bizonyos esetekben fel kell adni azt az elvet, hogy alapjog csak más alapjog védelme érdekében korlátozható. Fel kell így tenni a kérdést: melyek azok a közösségi érdekek, amelyek miatt engedni kell az alapjogoknak, s melyek azok, amelyekben nem? Ha ugyanis nem húzzuk meg annak (elvi) határát, hogy hol ér véget a közösségi szempontok figyelembe vétele, ez könnyen az egyén teljes elnyomásához vezet, hiszen minden korlátozás mögé felvázolható valamilyen vélt vagy valós érdek. Ezért álláspontunk szerint garanciális jelentősége van annak, hogy az alkotmányok – mások jogainak védelmén túl – meghatározzák azokat a célokat, amelyek miatt egyes alapjogok korlátozás alá eshetnek. Az alapjog-korlátozás okainak meghatározása megkerülhetetlen alkotmányozási tárgykör. E szabályok mélyén a társadalmi együttélés alapjainak rögzítése, az állam és egyén viszonyának a meghatározása rejlik, kicsit túlozva azt mondhatjuk, hogy az alapjog-korlátozás alkotmányi szabályai „vezetik át” az egyént a közösségbe, e ponton egyeztetődnek össze a társadalmi szempontokat ez egyén érdekeivel.

Az alapjog-korlátozás *legitim oka* (és ennek rögzítése) ugyanakkor önmagában nem elégséges a korlátozhatóság elfogadásához, ahhoz arra is szükség van, hogy a korlátozás *arányos* legyen az elérni kívánt céllal. Míg a korlátozás céljainak alkotmányi rögzítése elengedhetetlen, addig az arányosság méréséhez – magának az arányosság követelményének a rögzítésén túl – általában nem kapcsolódik külön szabály. Az arányossági kritérium kifejezetten a jogalkalmazónak (alkotmány-alkalmazónak) szóló rendelkezés: csak esetről esetre vizsgálható, hogy a legitim cél alapján történt korlátozás arányban áll-e ezzel a céllal. Mindez kifejezetten jogalkalmazói mérlegelést kíván, s egyben feltételezi, hogy van olyan szervezet (alkotmánybíróság, bíróság), amely alkotmányos felhatalmazással bír az arányossági mérlegelés elvégzésére. E nélkül az alkotmányos szabály alkalmazhatatlan.

Tehát az alapjog-korlátozás tartalmi vizsgálatához szükséges alapjogi dokumentumbeli feltételek: a korlátozás okainak rögzítése, az arányosság előírása, és az alapjogi dokumentum e szabályait alkalmazó alkotmánybíróság.

A magyar Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság és arányosság tesztjét dolgozta ki már az ítékezés kezdetén. Ennek elemei:

*A szükségesség.* A gyakorlat leginkább a szükségesség értelmezése körül forgott. Az alapjog-korlátozás szükséges okának az Alkotmányra közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie: más alkotmányos jog, vagy alkotmányos érték védelme indokolhatja. A közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásai alkotmányossági vizsgálatokor a büntető törvény a magatartás két alakzatát szabályozta a gyűlöletkeltést és a gyalázkodást. A gyűlöletkeltés valamely nép, nemzet, faj stb. elleni gyűlöletre uszító magatartást, míg a gyalázkodás ettől enyhébb – népet, nemzetet, fajt stb. sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát, vagy más ilyen – magatartást jelentett. Alkotmányossági kérdés, hogy sérti-e a véleménynyilvánítási szabadságot a gyűlöletbeszéd e két tényállásának büntetőjogi szankcionálása. A döntés szerint a gyűlöletre uszító vélemények korlátozása (szankcionálása) nem alkotmányellenes, viszont az enyhébb alakzat, a gyalázkodás nincs összhangban az Alkotmánnyal. Míg az előbbinél konkrét alanyi alapjogok sérelme kerül veszélybe, addig az utóbbinál – vélte az Alkotmánybíróság – csak a köznyugalom áll szembe a véleménynyilvánítás korlátozásával ez pedig „kevés”, alanyi jogok sérelmének közvetlen veszélye e körben nem mutatható ki. A köznyugalom túlságosan elvont fogalom, nincs mögötte olyan konkrét érték, amely alapján elfogadható lenne az alapjog-korlátozás. Egyébként is a köznyugalom a szerint alakul, hogy a társadalom nyitott-e vagy zárt, a vélemény elfojtása pedig a társadalmat zárttá teszi. Végül az Alkotmány szövegszerűen sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné elvont közérdek miatt tág alapjog-korlátozást. Ez az értelmezés az alapjog-korlátozás igen szigorú tesztjét eredményezte: alapjogok főszabályként csak más alapjog érdekében lehet korlátozni. Ha a korlátozásnak kevésbé fajsúlyos oka van, akkor az alapjog-korlátozás nem fogadható el. Mindez logikailag tiszta helyzetet eredményezett. Ha arra gondolunk, hogy az alapjogi rendszer egyben egy értékrendszer, s ha ebben valamely alapjog korlátozása csak más alapjog érdekében lehetséges, akkor az alapjog-korlátozás sem szól másról, mint az alapjogi értékrendszer védelméről, az alapjogok közötti természetes egyensúly biztosításáról. Abban az esetben, ha az alapjogi rendszerbe „kívülről viszünk be” korlátozási okot, akkor nemcsak az adott jog válik könnyebben korlátozhatóvá, hanem maga az értékrendszer is torzul. Ebben a logikai rendszerben a közérdekűség, mint „kívülről bevitt” korlátozási ok csupán az alapjogok által közvetítetten lehetséges, önmagában nem. Visszatérve a közösség elleni izgatást elbíráló döntésre: a gyűlöletre uszítás során mások élete, testi épsége, szabadsága, méltósága kerül közvetlenül veszélybe, tehát ezen alapjogok állnak

a véleménynyilvánítással szemben. A jelzett szituációban mások életének, testi épségének, szabadságának, méltóságának a védelme egyben közösségi érdeket is szolgál, tehát a közérdekűség az alapjogokon keresztül jelenik meg. Az alapjogi rendszer egészét épségben tartó – s külső korlátozási okot be nem engedő – alapjog-korlátozási teszt az alapjogok többségénél<sup>23</sup> sokáig tartotta magát az alkotmánybírói gyakorlatban.

A teszt ilyen tartalmú alkalmazása – s ezáltal az alapjogvédelem – az ezredfordulótól kezdődően úgy tűnik, hogy felpuhult. Először a személyi igazolvány adattartalma vonatkozásában került megállapításra, hogy *közérdek* fűződik ahhoz, hogy a közigazgatási szervek megismerjék ezeket az adatokat,<sup>24</sup> később azon szabály vizsgálata kapcsán mely készletező adatgyűjtésre jogosította fel a határőrséget (határregisztrációs rendszer), megállapítást nyert, hogy az ún. *igazolt közérdek* védelme érdekében vált szükségessé az alapjog-korlátozás,<sup>25</sup> majd a BÁR listán nyilvántartott ügyfelek adataival szemben fogalmazódott meg az ún. *nyomós közérdek*, mint alapjog-korlátozási szükségességi ok.<sup>26</sup> Tehát „közérdek”, „igazolt közérdek” és „nyomós közérdek” (azaz az elvont közérdekűség) fogalmi is bekerültek az alapjog-korlátozás szükségességi okai közé. Az előbb azt írtuk, hogy mindez felpuhíthatja a tesztet, de ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy át is alakítja. Ha ugyanis a szükségességi oldalon elfogadható a közérdekűség (amely végül is helyénvaló abból a szempontból, hogy az alapjog-korlátozás csak közösségi dimenzióban értelmezhető), akkor a hangsúly az arányosságra helyeződik. Az arányosság értelmezése révén nyújtható hasonló védelem, mint a szigorúan vett szükségesség esetén. Így a közérdekűség becsempészése az alapjog-korlátozás szükségességi okai közé – kellő alkalmazás révén – nem feltétlenül jár az alapjogok védelmi szintjének csökkentésével.

*Az alkalmasságról.* Az alkalmassági fogalomnál két különböző mércéről van tehát szó. Az egyik eset egy enyhébb mérce, amikor csak a cél és az eszköz közötti kapcsolat megléte vizsgálendő, de a kizárólagossága (a csak így) nem. Lehet, hogy máshogy is el lehet érni azt a célt, de ha így is – alkalmas a cél elérésére – akkor alkotmányossági szempontból nem támasztható kifogás. Ez az eset véleményünk szerint a diszkriminációs tesztet fedi le (ahhoz hasonló enyhébb védelmet nyújt), hiszen ilyenkor elfogadható a korlátozás, ha a cél

<sup>23</sup> A tulajdonjogot nem számítjuk ide, mert az minden alapjogi dokumentum (így az 1989. októberi Alkotmány szerint is) közérdekből korlátozható.

<sup>24</sup> 1202/B/1996 AB határozat, ABH 2000, 662–663.

<sup>25</sup> 718/B/2000. AB határozat, ABH 2009, 1413, 1419.

<sup>26</sup> 723/B/2005. AB határozat, ABH 2009, 1826, 1829–1830. Érdekesség, hogy az alapjogi tesztet felpuhító mindhárom határozat adatvédelmi ügyben keletkezett, s egykor a szigorú alapjog-korlátozási tesztek is adatvédelmi ügyekben kerültek kidolgozásra (vagyonnyilatkozat 1990-ben, személyi szám 1991-ben).



elérésére az eszköz alkalmas, és ezen eszköz (ott valamifajta különbségtétel) igénybevétele mellett ésszerű indok szól.

Az alkalmassági kritérium azonban az alapjog-korlátozás általános tesztjében a fentiekől szigorúbb követelményt támaszt, azt, hogy az adott célt más eszközzel lehetetlen elérni. Lényegében ez a szigorúbb követelmény feloldódik a szükségességi okban, hiszen azért válik szükségessé az alapjog-korlátozás (az Alkotmány által igazolható célok elérésére) mert más eszköz (enyhébb eszköz) nincs. Az alkalmassági kritérium e szigorú jellegét természetesen oldja, ha például „nyomós közérdek” miatt történik a korlátozás. Ilyenkor lényegében a szükségességi oldalon nyílik ki a szelep azzal, hogy igazolásra vár: az adott közérdeket is csak így (csak alapjog-korlátozással) lehet elérni.

*Az arányosságról.* Mint ahogy már utaltunk rá, az arányosság követelményére egyre nagyobb hangsúly helyeződik, s ez nemcsak a magyar alkotmánybíróság gyakorlatára, hanem a külföldi jogvédő fórumok ítélkezésére is igaz. SÓLYOM László az európai tendenciákat összegezve egyenesen úgy fogalmaz, hogy „az arányossági formulák felszívják magukba a szükségesség (alkalmasság) követelményét is. Ez a mérce ott is elfogadásra talált, ahol az eredeti, szükségességből kiinduló német igazgatási jogi dogmatika idegen volt.”<sup>27</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája – a lényeges tartalom tiszteletbe tartása mellett – az arányosságról következőképpen szól. „Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.” A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pedig fentebb láttuk, hogy a közérdekűség beszivárgása az alapjog-korlátozás okai közé az arányosságra „tolta át” az értékelés terét.<sup>28</sup> Az arányossági kritérium azonban – s erre is utaltunk – kifejezetten a jogalkalmazó (alkotmány-alkalmazó) részére előírt szabály, amely lehetővé teszi a finomabb különbségtételeket az alapjog-korlátozás esetről-esetre történő megítélése során.

Véleményünk szerint azonban az arányosság mérlegelésénél a korábbi tesztelemek is figyelembe vehetők. Az arányosság ugyanis lehetővé teszi, hogy az alapjogba való *beavatkozás* oka is értékelést nyerjen. Ha ez az ok mások jogainak védelme (ez a kitűzött cél), akkor az ezzel szemben álló alapjog korlátozásának tág tere lehet, annak végső határa, hogy az az alapjogok érinthetetlen lényegét tiszteletben kell tartani. Tehát ebben az esetben az arányosság

<sup>27</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 397., 9. lábjegyzet.

<sup>28</sup> Lényegében hasonló dolog történt valamennyi alapjoggal, mint ami tulajdonhoz való jognál eredetileg is megvolt. Az elvont közérdekűség elfogadása mellett „alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. Lásd 64/1993. (XII. 12.) AB határozat.

mérlegelési dimenziója igen tág. Ha az alapjog-korlátozás oka (a kitűzött cél) nem mások, vagy más alapjogok védelme, hanem alkotmányban foglalt elv (pl. jogbiztonság), vagy alkotmányban nevesített cél (pl. piacgazdaság) érvényesítése (megvalósítása), akkor az alapjog-korlátozhatóság tere szűkebb, azaz az arányosság mérlegelésekor ebben az esetben kisebb a „játéktér”. S még kisebb, ha a kitűzött cél, valamely elvont közérdekűség érvényesítése. Ilyenkor a szigorúbb kritérium az arányosságban tükröződik, abban, hogy az alapjog-korlátozásra ezen okokból valóban csak kivételes esetekben kerülhessen sor. A fenti rangsor alapján önmagában elég az arányosság kiemelése az alapjog-korlátozás szabályozásakor azzal a kitételrel, hogy a lényeges tartalom érintésének abszolút tilalma nem szenvedhet sérelmet. Mindezek által a viszonyításon alapuló megítélés arányossági oldala is egzaktabb kritériumok alá kerülhet, s ezáltal az alapjogi bíraskodás is kiszámíthatóbbá válhat.

3.3. 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvény* I. cikk (3) bekezdése az alapjog-korlátozásról a következőket mondja: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Megállapítható, hogy ez a szabály a húsz éves *alkotmánybíróági gyakorlatból merít*. Főszabályként egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvény korlátozhatja az alapjogokat. A korlátozás szükségességi oldalán nincs közérdekűségi ok, korlátozni csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelmében lehet, azaz a korlátozási ok nem „csap ki” az Alaptörvényen kívülre. A feltétlenül szükséges mértékben és a céllal arányosan kritériumban pedig az alkalmasság és az arányosság is megjelenik. Mindezt a lényeges tartalom korlátozásának tilalma zárja, azaz elismeri azt a dogmatikai tételt, hogy minden alapjog középpontjában ott az „érinthetetlen lényeg”, azaz az emberi méltóság, ami által az „ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá”.



# AZ ALAPJOGVÉDELEM GLOBÁLIS, EURÓPAI ÉS HAZAI TRENDJEI

CHRONOWSKI NÓRA\*

...  
Hullám befagy,  
lűktetés, csobogás eláll,  
meghasadnak az evidenciák.  
Akárhonnan,  
érkezhet mondat  
akárhonnan?  
[Pilinszky János: Kérdés]

Korszakunkban az alkotmányozó nem tekinthet el attól, hogy reflektáljon a globalizációra és az emberi jogok univerzalitására. E (külső) tényezők hatása determináló, amennyiben az elérendő cél demokratikus, jogállami és jövőorientált alkotmány. Tanulmányomban ezért áttekintem, melyek a globális alkotmányosság koncepciójának főbb tanulságai az alapjogok tekintetében (I.), milyen követelményeket támaszt az egységesülő európai alapjogi rezsim (II.), ehhez képest milyen eredményeket ért el a magyar Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 8. §-án nyugvó alapjogi standard fejlesztése terén (III.), s végül ezek alapján vonok le néhány következtetést a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény egyes kapcsolódó rendelkezéseire vonatkozóan (IV).<sup>1</sup>

\* Egyetemi docens (PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

<sup>1</sup> A tanulmány alapját a következő rendezvényen elhangzott előadás képezte: „Konferencia a jelenlegi alkotmányozásról” (2011. február 4. PPKÉ JÁK). A konferencia azt tűzte ki célul, hogy az OGY Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010 decemberében közzétett koncepciót (H/2057 sz. határozati javaslat, 2010. december 20. [www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf)) értékelni szakmai szempontból (a továbbiakban koncepció). A plenáris ülésen előadásomban röviden reflektáltam a koncepcióban körvonalazódó alapjogi standardra. Az említett koncepciót azonban utóbb a „politika” mintegy zárójelbe tette [lásd ehhez a 9/2011. (III. 9.) OGY határozatot, amely „Az Országgyűlés az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság javaslatát a képviselők alkotmányozó munkája támogatásának” tekintette, és egyúttal lehetővé tette, hogy a parlamenti képviselők a koncepcióra figyelemmel, vagy attól függetlenül benyújtsák az új Alkotmányra vonatkozó törvényjavaslatukat 2011. március 15-ig]. Ezért a jelen tanulmány előzményét jelentő munkaanyagban (lásd [www.plwp.jak.ppk.hu/images/files/2011/2011-26.pdf](http://www.plwp.jak.ppk.hu/images/files/2011/2011-26.pdf)) a szakmai értékeléshez a Fidesz MPP – KDNP pártszö-

## 1. A globális alkotmányosság és az alapjogok

1. A *globális alkotmányosság* és a globális *alkotmányjog* koncepciója<sup>2</sup> empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemezi.<sup>3</sup> A globalizálódó alkotmányosság olyan dinamikus folyamatként fogható fel, amelyben az univerzálissá váló elvek a nemzeti megoldások prizmáján keresztül beépülnek a konkrét alkotmányos gyakorlatba, és a partikularizmus korlátjaként jelennek meg.<sup>4</sup> Az irányzat az alkotmányjogi összehasonlító módszer elfogadásán<sup>5</sup> és az összehasonlíthatóságból adódó eredmények mérésén, statisztikai feldolgozásán alapul. Az alkotmányok tartalma tekintetében mérhető változók: a széleskörűség (azaz a szabályozás átfogó jellege) és az ideologikusság foka. Az utóbbi változó alapján az alkotmányok lényegében két családba sorolhatók: vagy libertariánus, vagy államcentrikus jellemzőket mutatnak. A kategóriák értéksemlegesek. A

---

vetség parlamenti frakciói által támogatott, 2011. március 14-én benyújtott, „Magyarország Alaptörvénye” megjelölésű, T/2627 irományszámú dokumentumot vettem alapul (a továbbiakban Alaptörvény-tervezet; [www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf)). E munkaanyagban nem tértem ki a 2011. március 15-én független képviselői indítványként benyújtott, „A Magyar Köztársaság Alkotmánya” című, T/2628 irományszámú dokumentumra (amely alapjogi általános rendelkezést egyébként nem tartalmazott, csak a hatályos Alkotmány 70/K. §-val azonos érvényesítési szabályt; az egyes alapjogok közül különösen hangsúlyosan jelentette meg a második generációs gazdasági és szociális jogokat; [www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf)). A konferenciakötet számára megküldött tanulmányban a 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye (a szövegben később: új Alaptörvény) releváns rendelkezéseit elemzem.

- <sup>2</sup> A globalizációnak az alkotmányjogra gyakorolt hatásával HALMAI Gábor kiváló esszéje foglalkozott. Lásd HALMAI Gábor: „Alkotmány és globalizáció” [szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio](http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio). A globális alkotmányosság koncepciójának összefoglalását lásd még CHRONOWSKI Nóra: „Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás” [Kézirat, Pécs 2011, megjelenés alatt, in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmányosság egy új alkotmány háttérében* c. konferenciakötetben]. Lásd továbbá Bruce ACKERMAN: „The Rise of World Constitutionalism” 83 *Virginia Law Review* (1997) 771–797., Heinz KLUG: „Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding” in Charles SAMPFORD – Tom ROUND (szerk.): *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism* (Leichhardt, NSW: The Federation 2001) 191–204.
- <sup>3</sup> Lásd elsősorban David S. LAW és Mila VERSTEEG kutatásait. David S. LAW – Mila VERSTEEG: „The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism” *Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series*, Paper No. 10-10-01 (2010) [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1643628](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643628).
- <sup>4</sup> KLUG (2. lj.) 192.
- <sup>5</sup> Az alkalmazott összehasonlító alkotmányjog egyelőre nem általánosan elfogadott. Halmai mutat rá, hogy e módszerhez háromféleképpen állnak hozzá a tudomány képviselői. Az első megközelítés szerint a módszer nem alkalmazható, mert az alkotmányjognak sem a problémái, sem a megoldásai nem azonosak az egyes országokban. A második álláspont elfogadja a problémák hasonlóságát, de fenntartja a megoldások különbözőségét, azaz a módszert korlátozottnak tekinti. A harmadik, elfogadó nézet szerint mind az alkotmányjogi problémák, mind megoldásaik lényegileg azonosak világszerte. HALMAI (2. lj.) 2.

libertáriánus alkotmány kiindulópontja az egyén szabadsága, s az alapjogok hatalomkorlátozó funkcióját helyezi előtérbe. Az államcentrikus alkotmány ('*statist*' – jelentését sem az etatista, sem a paternalista nem adja vissza pontosan ebben az összefüggésben) az állam nélkülözhetetlen szerepét fogadja el, és (az alapjogokkal kapcsolatban is) elsősorban állami feladatokat, felelősséget határoz meg. A felosztás a skála két végpontját jelenti, amelyen a világ alkotmányai elhelyezhetők. A mérések szerint az európai alkotmányok közül 2006-ban leginkább libertáriánus a svájci, a finn, a szlovén, a máltai, a brit, a szlovák és a svéd alkotmány, a leginkább államcentrikus pedig a luxemburgi, a német, a bolgár, a magyar, a francia és az olasz (ebben a sorrendben).<sup>6</sup> Az egyes családokon belül az ideológiai konvergencia, a családok között pedig a polarizáció érvényesül.<sup>7</sup>

Az alkotmányok tartalma tekintetében megállapítható, hogy a (nemzeti) alkotmányjogi fejlődés a múlt század közepe óta a demokratikus államokban három vonatkozásban is konvergál:

- a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése,<sup>8</sup>
- elkötelezettség az alapvető emberi jogok védelme mellett explicit (vagy néha implicit) arányossági elvű korlátozási klauzulák rögzítésével,
- kötelezettségvállalás a jogállami garanciák tiszteletben tartására.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Lásd LAW–VERSTEEG (3. lj.) 68., 70., 89–90.

<sup>7</sup> LAW–VERSTEEG (3. lj.) 6.

<sup>8</sup> KLUG mutatott rá, hogy míg 1989 előtt kb. tíz országban alkalmazták az alkotmányossági felülvizsgálat *hatékony* rendszerét, addig egy évtizeddel később már 70 államban *érdemi* normakontrollt folytattak az (alkotmány)bíróságok. KLUG (2. lj.) 192. LAW és VERSTEEG kutatásai szerint 2006-ban az alkotmányok 82%-a kifejezetten rendelkezik az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének vagy mellőzésének a lehetőségéről, és az államok 87%-ában működik *de jure* (alkotmányon alapuló) vagy *de facto* alkotmánybíráskodás. LAW–VERSTEEG (3. lj.) 36. Az alkotmánybíráskodás európai megvalósulásához lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4. 6–7. Összehasonlító jogi szempontból lásd továbbá KELEMEN Katalin: „Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/4. 2–14.

<sup>9</sup> MARK TUSHNET: „The Inevitable Globalization of Constitutional Law” *Harvard Law School, Public Law & Legal Theory Working Paper Series Paper No. 09-06 1–2. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=1317766*. A modern konstitucionalizmus lényegi közös elemeinek meghatározására egyébként már az 1990-es évektől megfigyelhetők törekvések, bár ezek inkább elméleti előfeltételezéseken, mint tapasztalati tényeken alapultak. Például HOWARD hét lényegi elemet állapított meg: a kormányzottak beleegyezése, a korlátozott hatalomgyakorlás, a joguralom, a nyitott társadalom, az egyén sérthetetlensége, az alkotmány kikényszeríthetősége, illetve alkalmazhatósága. Lásd A. E. DICK HOWARD: „The Essence of Constitutionalism” in KENNETH W. THOMPSON – RETT R. LUDWIKOWSKI (szerk.): *Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center* (Lanham, MD: University Press of America 1991) 3–41. Klug az alapjogok eszméjét és az alkotmánybíráskodást jelöli meg központi aspektusként. KLUG (2. lj.) 192.

A (globalizálódó) alkotmányjogi dogmatikában általában konszenzusos az, hogy milyen jelenségek és jellemzők tartoznak az említett intézményekhez. Az alkotmányos és a politikai gyakorlatban azonban az említett területekhez kapcsolódó konkrét megoldások, és az elfogadott értékek jelentéstartalma nagy variabilitást mutat, illetve divergál.<sup>10</sup>

2. Az alkotmányjog és az alkotmányosság globalizálódását *több tényező inspirálja*, amelyek fokozatosan előmozdíthatják az említett variációk és divergenciók csökkenését.

Az egyik ilyen tényező a *transznacionális bírói párbeszéd*, amely az alkotmányossági ügyekben döntést hozó bírák formalizált személyes kapcsolattartásán alapul. Ennek eredményeként az (alkotmány)bírói gyakorlat külföldi és nemzetközi joganyagokat használ az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez. Emellett megemlíthető a *transznacionális NGO-k hatása*, amelyek beavatkoznak a belső alkotmányjogi konfliktusokba, előtérbe helyezve az emberi jogok univerzalista értelmezését. Szerepük esetenként csupán információs jellegű, néha viszont a nemzeti bíróságok befolyásolására törekcsenek.<sup>11</sup> Az is kimutatható végül, hogy a *nemzetközi és transznacionális ügyekben*, különösen az üzleti kapcsolatokban *együttműködő jogászok* esetében nem pusztán előnyös a partnerek (más államok) jogrendszerének, és azon belül alkotmányjogának ismerete, hanem ez az ismeret a kapcsolatokat alakító tényező. A jogászok pedig az olyan kapcsolatokat és együttműködéseket preferálják, amelyek nagymértékben hasonló jogi (és alkotmányjogi) kereteken belül valósulnak meg.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ezt Ronald Dworkin a következőképpen fogalmazta meg a magyarországi CEU-n tartott előadásában 2011. január 27-én: „fogalmaink némelyike (mint a demokrácia, az igazságosság, a szabadság, a jog) vitatott, versengő, vagy ahogy én szeretem kifejezni, interpretív fogalom. Ezen azt értem, hogy osztjuk ezeket a fogalmakat, életünk részét képezik, az életformánkban gyökereznek, ahogy Wittgenstein mondta, benépesítik az életünket. Osztozunk e fogalmakon, mert osztozunk azon a meggyőződésen, hogy értéket képviselnek. Ugyanakkor nem értünk egyet abban, hogy miben is állnak ezek az értékek. Egyetértünk abban, hogy a demokrácia érték, és azon vagyunk, hogy kormányzatunk demokratikus legyen. De abban már nem értünk egyet, hogy ez mit is jelent. Nézeteltérésünk tehát az értékek mibenlétére vonatkozik. Azért nem értünk egyet a demokrácia értékét illetően, mert más értékek – a méltóság, az igazságosság és sok egyéb érték – mibenlétét illetően sem értünk egyet.” [szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia](http://szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia).

<sup>11</sup> TUSHNET (9. lj.) 5.

<sup>12</sup> A költségek ilyen üzleti-jogi viszonyokban mindenestre alacsonyabbak, állapítja meg TUSHNET (9. lj.) 6. Más megközelítésben az alkotmányossági konvergencia elméleti alapjai az alkotmányos tanulás, az alkotmányossági verseny és az alkotmányos konformitás. Az egymástól való tanulás folyamatában az államok hajlamosak az utánzásra. A tőkéért és a képzett munkaerőért folyó verseny arra ösztönzi az államokat, hogy egymáshoz hasonló alkotmányos garancia-rendszert építsenek ki. A konformitás pedig azt jelenti, hogy az államok – a hazai és a nemzetközi elismerés érdekében – engednek az univerzális alkotmányos normák nyomásának. Lásd LAW–VERSTEEG (3. lj.) 9–10.

A *közös jogi standardok* (univerzálissá váló alapelvek) hálózat-effektust<sup>13</sup> eredményeznek, azaz a *közös jogi rezsím* alkalmazói élvezik az összeadódott „jogi tőke” előnyeit, ami az alkotmányjog területén is megfigyelhető. A széles körben elterjedt és jól működő alkotmányos megoldások alkalmazása egyrészt hozzáférést jelent a gazdag, közös alkotmányos (bírói) gyakorlathoz, másrészt – ezen túlmenően – az alkotmányos hálózat bővülése a globális békéhez és prosperitáshoz járul hozzá.<sup>14</sup> Az alapelvek univerzalizálódása (közös alkotmányos standarddá válása) korlátozza a partikuláris megoldások eltéréseit.<sup>15</sup>

3. Mindezek eredményeként – globalizációs tünetként – megfigyelhető (hosszabb távon: mérhető) az egyre intenzívebbé váló *alkotmányjogi kölcsönzés, migráció vagy diffúzió*,<sup>16</sup> nemzeti és nemzetek feletti szinten egyaránt. Az említett elnevezésekkel megjelölt folyamatban arról van szó, hogy az egyik ország választása megváltoztatja más országok választási lehetőségeinek típusait és számát. Az alkotmányozás (tervezet-kidolgozás) időszakában – amely rendszerint intézményi bizonytalanság vagy nemzeti válsághelyzet esetén zajlik – különösen jellemző az ilyen külső hatásokra való nyitottság. A politikai döntéshozók – idő és információ hiányában – hajlamosak a máshol már működő, híressé vált megoldásokat választani.<sup>17</sup> Az alkotmányos kölcsönzés / migráció az alkotmányértelmezés tekintetében is jelentkezik, és lényegileg külföldi alkotmánybírói döntések jogelveinek adaptálását jelenti adott országban felmerült alkotmányjogi esetekre.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> A közgazdaságtan megfigyelése szerint valamely személy bizonyos standardok alkalmazására vonatkozó döntése pozitív következményekkel jár ugyanazon standard más felhasználóira. Bizonyos kommunikáció vagy technológia meghatározott formájának értéke annál nagyobb, minél több személy használja. A hálózat növekedése pedig önmagában fokozza annak hasznosságát, ami nem csupán a meglévő felhasználók számára előnyös, hanem másokat is csatlakozásra ösztönöz. A piacok tekintetében a hálózat-effektus egyértelműen jelen van. LAW-VERSTEEG (3. lj.) 20.

<sup>14</sup> LAW-VERSTEEG (3. lj.) 21–22.

<sup>15</sup> KLUG (2. lj.) 192. Az alkotmányos elvek univerzalitása mellett érvel Peter C. ORDESHOOK: „Are ‘Western’ Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve?” *Constitutional Political Economy* 13 (2002) 3.

<sup>16</sup> David S. LAW: „Constitutions” *Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series*, Paper No. 10-02-05 (2010) 2–3. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1555382&rec=1&srcabs=1643628](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555382&rec=1&srcabs=1643628).

<sup>17</sup> Tom GINSBURG – Svitlana CHERNYKH – Zachary ELKINS: „Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law” *University of Illinois Law Review* 2008/1. 203.

<sup>18</sup> Sujit CHOUDHRY (szerk.): *The migration of constitutional ideas* (Cambridge: Cambridge University Press 2006) 13–14.



4. A globalizálódás dinamikusnak mondható az emberi jogi standardok tekintetében, de egyelőre kevésbé tapasztalható az intézményrendszer (államszervezeti jog) vonatkozásában.<sup>19</sup> Az utóbbi területen – különösen a hatalommegosztás és a jogalkotás esetében – nem elhanyagolható azonban a nemzetközi szerződésen alapuló szervezetek hatása, amelyek az alapidokumentumaikat – kifejezetten erre irányuló döntés nélkül, de az értelmezés és alkalmazás szempontjából egyre inkább – alkotmányként kezelik. Ennek eredménye a *nemzetközi jog* (és különösen az Európai Unió joga) *alkotmányos rendként való felfogása*.<sup>20</sup> Eszerint a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ez a funkció „a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garntálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei”. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog lényegi elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák. Az új nemzetközi jog „átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek”, és így egészében „*az emberiség közös jogi rendje*”. A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű rendszerről.<sup>21</sup> Az alkotmányosodás különösen az Európai Unió jogára, illetve az Európai Unió és az Európa Tanács keretében garantált alapjogvédelem közeledésére jel-

<sup>19</sup> Az európai alkotmányok vizsgálata alapján azonban a szervezeti jog területén is azonosíthatók közös alapelvek. Ezek a demokrácia, a népszuverenitás, a többpártrendszer, a választások periodikussága és kompetitivitása, a függetlenség, a népképviselés, a pluralizmus, a konszenzus, a joguralom / jogállamiság, a hatalommegosztás, a bírói függetlenség, az állam és az egyház viszonyának meghatározása, az állami tevékenység céljai és keretei. Lásd CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (8. lj.) 3–4.

<sup>20</sup> Armin von BOGDANDY – Sergio DELLAVALLE: „Universalism and Particularism as Paradigms of International Law” IILJ Working Paper, *International Law and Justice Working Papers*, History and Theory of International Law Series, New York University School of Law, New York, 2008/3. 43.

<sup>21</sup> Az idézeteket lásd Christian TOMUSCHAT: *International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century*, 281 General Course in Public International Law, Recueil des Cours 13-438, 2001, 42., 23., 63., 70., 28. Lásd még BOGDANDY – DELLAVALLE (20. lj.) 44-45.

lemző, amely a párhuzamos alkotmányok,<sup>22</sup> és a többszintű alkotmányosság<sup>23</sup> gondolatában fejeződik ki.

5. Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) – mint fent már említésre került – az emberi jogok szempontjából<sup>24</sup> egyrészt megjelent az *alkotmányos jogok* olyan *magja*, amely általánosan része az alkotmányok elsöprő többségének, másrészt megragadható a *jogok „burjánzásának” a jelensége*: vagyis az alkotmányok egyre több alapjogot tartalmaznak, minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát. Míg 1946-ban az alaptörvények *átlagosan* csak 19 jogot tartalmaztak, addig 2006-ban *átlagosan* 33 jogot, amely 70 %-os növekedést jelent. A világszerte „legnépszerűbb” alapjogok és alkotmányos jogok, illetve tilalmak – amelyeket az alkotmányok 80 %-a tartalmaz – a következők: vallásszabadság, sajtó- és / vagy kifejezési szabadság, egyenlőségi jogok, a magántulajdonhoz való jog, a magánszférához való jog, a szabadságtól való önkényes megfosztás tilalma, gyülekezési jog, egyesülési jog, a nők jogai, mozgásszabadság, a bírósághoz fordulás joga, kínzás tilalma, választójog, munkához való jog, az államilag finanszírozott oktatáshoz való jog, a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.<sup>25</sup> Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.<sup>26</sup>

Az *emberi jogok pozitív nemzetközi védelméhez* elméletileg és történetileg *három szakaszban* jutott el a nemzetközi közösség. Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás. A harmadik etap a jogérvényesítés mechanizmusának kiépítése és működtetése. Az univerzalista megközelítés is elismeri, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtételezett, addig a harmadik – talán legfonto-

<sup>22</sup> Az európai emberi jogi rezsimit SONNEVEND Pál jellemezte a „párhuzamos alkotmányok” fogalmával a PPKE Jog- és Államtudományi Karán 2011. február 4-én tartott konferencián. Használatosak még a „komplementer, pótlólagos alkotmányok” fordulatok is az európai alkotmányos tér összetevőinek jellemzésénél. Lásd a „The European Constitutional Area and National Constitutionalism” c. nemzetközi konferencia előadásait. (ELTE ÁJK – Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Budapest, 2012. január 26–27.)

<sup>23</sup> Ingolf PERNICE: „Multilevel Constitutionalism in the European Union” *European Law Review* 27 (2002) 511–529.

<sup>24</sup> Az emberi jogok védelmét a globalizáció kulturális hatása keretében említi HARMATHY Attila: „Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog” in SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban* (Budapest: Complex 2006) 18.

<sup>25</sup> LAW és VERSTEEG 56 komponensből álló alapjogi indexéhez viszonyítva, ebben a sorrendben, azzal, hogy az emberi méltósághoz való jog az indexben nem szerepel. LAW–VERSTEEG (3. lj.) 31., 37–38.

<sup>26</sup> LAW–VERSTEEG (3. lj.) 32.

sabb – fázis korántsem zárult le.<sup>27</sup> A nemzetközi védelem rendszerét ráadásul dinamikus rendszerként kell kezelni, folyamatosan hozzá kell igazítani a globális valóság változó állapotához (terrorizmus, bűnözés, adatáramlás, környezeti katasztrófák, pandémiák, válságok kezelése). Az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatban mindenképpen hangsúlyozni szükséges a *komplementaritás* elvét, amely szerint elsősorban az állam felelős az alapjogok védelméért, de ha nem képes, vagy nem hajlandó arra, akkor a nemzetközi közösség teheti meg a megfelelő intézkedéseket az emberi jogok védelme érdekében.

## 2. Az európai alapjogi rendszerek találkozása

Az előbb említett szimbiózis – európai nézőpontból – egyértelműen azonosítható az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE) és az *Európai Unió alapjogi standardjai*, illetve az EU tagállamok alapjogvédelmi rezsimejei között mutatkozó kölcsönhatások vonatkozásában.

1. Az *EJEE* alapgondolata az volt, hogy a szerződő kormányok a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös, európai örökségével rendelkeznek.<sup>28</sup> Nehézséget jelentett azonban az, hogy az Európa Tanácsot (ET) létrehozó államok mindegyikének megvoltak a saját hagyományai az emberi jogok védelme területén. Ezért az *EJEE*-ben nem egységesítésre, hanem harmonizációra törekedtek. Az *EJEE* célja tehát az volt, hogy közös nevezőt, minimum-standardot hozzanak létre, amit azután mindegyik tagállamon azonos szempontok alapján lehet számon kérni.<sup>29</sup>

Az ET, illetve az *EJEE* keretén belül létrehozott jogvédelmi rendszernek három fő sajátossága van.<sup>30</sup> Az első az objektivitás, vagyis a tagállami kötelezettségek teljesítése nem reciprocitás-függő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyik ítéletében kimondta, hogy az *EJEE* – ellentétben a klasszikus nemzetközi szerződésekkel – objektív kötelezéseket állapít meg, amelyeket a tagállamok kollektíven garantálnak. Adott állam tehát nem teheti attól függővé feladatai végrehajtását, hogy egy másik állam teljesítette-e az *EJEE*-ből faka-

<sup>27</sup> Christian TOMUSCHAT: *Human Rights: Between Realism and Idealism* (Oxford: Oxford University Press 2003) 3.

<sup>28</sup> Lásd az Európa Tanács Alapszabálya 1. cikkének a) és b) pontját, valamint a 3. cikket, illetve az *EJEE* preambulumát.

<sup>29</sup> ILLÉSSY István: „Az emberi jogok védelmének európai szintjei” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Európai alkotmányjog – tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből* (Pécs: PTE ÁJK 2002) 53.

<sup>30</sup> Vö. Jean-François RENUCCI: *Droit européen des droits de l’homme* (Paris: LGDJ 1999) 25–32.

dó kötelezettségeit.<sup>31</sup> Ennek következményeképpen a nemzetközi jog két másik fontos elve szintén nem érvényesülhet az EJEE vonatkozásában. Egyfelől a kizárólagos állami joghatóság elve, vagyis a tagállamok állampolgárai valamilyeni szerződő fél területén azonos védelemben részesülnek, másfelől a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma, mivel az állami kérelemre induló eljárás<sup>32</sup> tulajdonképpen beavatkozási jogot jelent.

A második kiemelendő jellemző az, hogy az EJEE-ben létrehozott jogvédelmi rendszer nem törekszik kizárólagosságra. Egyrészt az Egyezmény tudomásul veszi, illetve épít más regionális vagy univerzális jogvédő mechanizmusok létezésére, másrészt a nemzeti jogvédelemhez képest kiegészítő jellegű, mivel csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, vagy ilyenek hiányában fordulhat az egyén az EJEB-hez.

A harmadik fontos sajátosság az, hogy nem lezárt rendszerről van szó. A Bíróság az *Airey* ügyben hozott ítéletében kijelentette, hogy az Egyezmény élő okmány, amelyet a mai életviszonyok fényében kell értelmezni.<sup>33</sup> A szerződő felek tehát amellet, hogy közös minimum-szabályozást fogadtak el, nyitva hagyták a lehetőséget a rendszer fejlesztésére is. Ebben a folyamatban – természetesen – az EJEB értelmező tevékenységének és joggyakorlatának jut a főszerep. Ennek következményeként az Egyezmény képes adekvát maradni a folyamatosan fejlődő társadalmi, gazdasági viszonyokkal, amelyeket szabályoz.<sup>34</sup>

Az EJEB kifejlesztette az EJEE alkotmányos dokumentumként kezelésének szemléletét, amely ekként az európai közrend része.<sup>35</sup> Ezt egyrészt alátámasztja az egyezménynek tulajdonított megelőző hatás (peremptory effect) a nemzetközi jog szempontjából, amely szerint a részes államok nem hivatkozhatnak más nemzetközi köteletségvállalásukra az egyezményi rendelkezés derogálása érdekében.<sup>36</sup> Másrészt az egyezménynek az európai közrend részeként történő

<sup>31</sup> *Ireland v. The United Kingdom*, Judgement of 18 January 1978, Series A, no. 25.

<sup>32</sup> EJEE 33. cikk: Bármely Magas Szerződő Fél a Bíróság elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését. Erre az eljárásra azonban ritkán kerül sor, általában tömeges jogsértések esetében, kisebbségvédelmi céllal. (Pl. Ausztria indított eljárást Olaszországgal szemben a dél-tiroli, Írország az Egyesült Királysággal szemben az észak-írországi problémák miatt.)

<sup>33</sup> „[...] instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles.” *Airey v. Ireland*, Judgement of 9 October 1979, Series A, no. 32. Lásd még BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: „Az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogok és az államok kötelezettségei” *Acta Humana* 1991/5. 3.

<sup>34</sup> ILLÉSSY (29. lj.) 54.

<sup>35</sup> *Loizidou v. Turkey* (Preliminary objections), no. 15318/89 (1995), A310, p. 133.

<sup>36</sup> JOHN A. FROWEIN: „General Course: The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe I” in Bd. 2 Collected Courses Academy Euro. L. (1990) 267–358. Az elméleti megállapítás bizonyítékaként lásd pl. az Európai Bíróság gyakorlatából C-7/98. sz. Dieter Krombach kontra André Bamburski ügyben 2000. március 28-án hozott ítélet [EBHT

értelmezése ahhoz vezet, hogy a részes államokat inherens módon, az EJEE jogi hatóterében működő nemzetközi szervezeteket pedig közvetetten köti. Az állami felelősség széles értelmezése az EJEB által a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében szintén az alkotmányos karaktert erősíti meg.<sup>37</sup> Az EJEB attól sem tartózkodik, hogy implicit módon tagállami alkotmányos (alkotmányi) rendelkezést bíráljon felül az európai alapjogi standardhoz viszonyítva.<sup>38</sup>

2. Az *Európai Unió* alapjogi standardjának három pillére az Alapvető Jogok Chartája, az EJEE (amelyhez az Unió csatlakozása folyamatban van), és az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése [Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk]. Az alapjogi standard az Unió intézményeire és tagállamaira egyaránt kötelező. Az uniós alapjogvédelem pilléreinek meghatározása szoros összefüggésben áll az EUSz 2. cikkében rögzített alapelvekkel (különösen a demokrácia, a jogállamiság és az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményeivel), az EUSz 3. cikkében kitűzött célokkal, és az EUSz II. címében felsorolt demokratikus elvekkel.

Az alapjogi standard kapcsolatban áll még az EUSz 49. cikkében körvonalazott csatlakozási kritériumokkal is, mivel a csatlakozásra váró államok számára egyértelmű igazodási pontként szolgál. Az EUSz 7. cikke szankcionálja a 2. cikkben foglalt alapelvek tagállam általi megsértését. Ekként az alapvető jogok tiszteletben tartása, védelme a csatlakozás előtti és az azt követő alkotmányos „kondicionalitás”<sup>39</sup> része. Összességében megállapítható, hogy az EUSz 6. cikke az Unió „antropocentrikus” dimenzióját fejezi ki, tartalmi értelemben korlátozza az integrációs hatalmat, és az Uniót a materiális és alkotmányos jogállamiság modern jellemzőivel ruhazza fel.<sup>40</sup>

2000., I-1935. o.]

<sup>37</sup> Carl LEBECK: „The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law” *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2007/62. 202–203.

<sup>38</sup> Ez történt pl. a *Kiss v. Hungary* ügyben, Judgement of 20 May 2010 (Application No. 38832/06), amelyben az EJEB – megállapítva, hogy Magyarország megsértette az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét, mert nem differenciált a választójog kizárása tekintetében a cselekvőképességet kizáró, továbbá az általánosan, illetve a bizonyos ügyek tekintetében cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állók tekintetében – implicit módon az alkotmányi rendelkezéseket bírálta felül [lásd az 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdését]. Az ítélet elemzéséhez lásd GURBAI Sándor: „A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítétele alapján” *Közjogi Szemle* 2010/4. 33–41.

<sup>39</sup> Az európai alkotmányos kondicionalitás előzetes, pozitív és utólagos, negatív megközelítését elemzi Jens WOELK: „EU Constitutional Conditionality: Pre-Accession or Permanent?” *The New Constitution of Hungary (2012): Constitutional Identity and Conditionality in Question*, Winter Trento European Seminar, University of Trento, 15 and 16 December 2011 (előadás kézirat, melynek hivatkozása a szerző hozzájárulásával történt).

<sup>40</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: „6. cikk” in OSZTOVITS

Az Alapvető Jogok Chartája (Charta) a lisszaboni szerződéssel módosított EUSz 6. cikkének (1) bekezdésén keresztül a primer uniós jog részévé vált. Ez az Unió (alkotmányos) fejlődése szempontjából kulcsfontosságú reform, amely egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.<sup>41</sup> A Charta messzemenően figyelembe veszi a szubszidiaritás megvalósítását, mivel számos utalást tartalmaz a tagállami jogra és gyakorlatra, továbbá mivel elsődleges címzettjei az európai intézmények – a tagállamok csak annyiban, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák. Megjegyzendő azonban, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.<sup>42</sup>

3. A lisszaboni szerződés hatálybalépésével az Unió felhatalmazást kapott arra is, hogy – tagállamaihoz hasonlóan – részes félként kapcsolódjon be az EJEE jogvédelmi mechanizmusába. A csatlakozást megkönnyíti, hogy az érintett bírói fórumok ítélkezési gyakorlatának közeledése már évtizedes múltra tekint vissza. Az uniós alapjogvédelem és az EJEE közötti kölcsönhatás megjelenítésében tehát – a kezdeti lépések mellett – jelenleg is nagy szerepet játszik az Európai Unió Bírósága (EuB), valamint az EJEB gyakorlata. A két bíróság közötti ítélkezési párhuzamok mellett természetesen feszültségek is felmerülnek, mivel nem mindegy, melyik képes nagyobb hatást gyakorolni a másik ítélkezési gyakorlatára.<sup>43</sup> A kétféle joggyakorlat területén az EuB tett először lépéseket abba az irányba, hogy figyelembe vegye a nagyobb múltra visszatekintő EJEE-t, sőt egyre inkább ezt tekintse az EUSz-ben foglalt „közösségi jog alapvető elvei” forrásának.<sup>44</sup>

---

András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I.* (Budapest: Complex 2011) 47–48.

<sup>41</sup> Ingolf PERNICE: „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” in Stefan GRILLER – Jacques ZILLER (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Wien: Springer 2008) 236.

<sup>42</sup> BLUTMAN László: „Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya” in BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (Szeged: SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék 2001) 38., CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2005) 66.

<sup>43</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG Orac 2010) 478.

<sup>44</sup> Vö. Johan CALLEWAERT: „‘Unionisation’ and ‘Conventionisation’ of Fundamental Rights in Europe: The Interplay between Union and Convention Law and its Impact on the Domestic Legal Systems of the Member States” in Jan WOUTERS – André NOLLKAEMPER – Erika de WET (szerk.): *The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States* (The Hague: T.M.C. Asser 2008) 111., SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „Konvergenz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union” in CHRONOWSKI Nóra (ed.): *Adamante Notare – Essays in Honour of Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday* (Pécs: PTE ÁJK 2005) 533.

Az EuB több határozatából is – pl. a Roquette Frères ügyből,<sup>45</sup> vagy a Booker Aquacultur ügyből<sup>46</sup> – az tűnik ki, hogy az EJEE-nek tulajdonított „különös jelentőség” miatt az EuB hangsúlyozottan nem tért el az EJEB értelmezésétől.<sup>47</sup> Az EuB által tett lépésekre az EJEB is válaszolt, több esetben is megfigyelhető az EJEB közeledése az EuB gyakorlatához, illetve az EJEE közelítése a Chartához. Példaként említhető a Goodwin-ügy,<sup>48</sup> amelyben az EJEB az EJEE 12. cikkénél nagyobb védelmet biztosított a transzszexuálisok házasságával összefüggésben, kifejezetten utalva a Charta 9. cikkére.<sup>49</sup> Említést érdemel még a Pellegrin-ügy,<sup>50</sup> amelyben az EJEB a tisztességes eljáráshoz való jogot az EuB gyakorlatára utalva értelmezte.<sup>51</sup> Végül pedig kiemelendő, hogy az EJEB a Bosphorus-ügyben<sup>52</sup> felállította azt az (egyedi esetben megdönthető) vélelmet, hogy az uniós jogban az alapvető jogok olyan szintű védelemben részesülnek, amely egyenértékűnek tekinthető az EJEE-ben biztosítottal.<sup>53</sup>

A Charta és az EJEE által deklarált alapjogok közös értelmezését hivatott elősegíteni a Charta szövegéhez fűzött kommentár,<sup>54</sup> amely egyértelműen felsorolja azokat a jogokat, amelyek megegyeznek a két dokumentumban (ezeknek nyilvánvalóan azonos tartalmat kell kapniuk), illetve azokat a jogokat, amelyek nem fedik teljes egészében egymást, de mégis rokoníthatók a két dokumentumban. A Charta-kommentár ez utóbbi esetekben iránymutatást ad arra nézve, hogy az egyes jogok hogyan viszonyíthatók egymáshoz.

<sup>45</sup> C-94/00. sz. Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9011. o.]

<sup>46</sup> C-20/00. sz. és C-60/00. sz. Booker Aquacultur Ltd (C-20/00. sz. ügy) és Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00. sz. ügy) kontra The Scottish Ministers ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7411. o.]

<sup>47</sup> Az eltérő értelmezés kérdését és az EJEE különös jelentőségének elemzését lásd BLUTMAN (43. lj.) 478–479.

<sup>48</sup> *Christine Goodwin v. United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI.

<sup>49</sup> Ezzel az EJEB volt az első olyan európai bíróság, amely kifejezetten utalt a Charta rendelkezéseire. Vö. CALLEWAERT (44. lj.) 125.

<sup>50</sup> *Pellegrin v. France* [GC], no. 28541/95, ECHR 1999-VIII.

<sup>51</sup> SZALAYNÉ (44. lj.) 533.

<sup>52</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticared Antonim Sirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-IV.

<sup>53</sup> Egbert MYJER: „Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez?” *Magyar Jog* 2007/3. 174.

<sup>54</sup> Magyarázatok az Alapjogi Chartához (HL C 303., 2007.12.14., 17.).

A Charta ún. „horizontális” visszafordíthatatlansági klauzulát is tartalmaz,<sup>55</sup> amely más jogi mechanizmusoknak (mint a Chartában rögzített jogok forrásainak), különösen a tagállamok alkotmányainak, illetve az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi dokumentumoknak az elismerését foglalja magában, ez utóbbiakat attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállamok ratifikálták. Ennek az elismerésnek az alapján a „legkedvezőbb rendelkezés” elvét kell alkalmazni: a Charta általi védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a hivatkozott dokumentumok, különösen az EJEE rendelkezései által nyújtott védelem.<sup>56</sup>

A visszafordíthatatlansági klauzula és az EJEE-re utaló értelmezési szabály<sup>57</sup> kihat a Chartában megfogalmazott arányossági elvű korlátozási mércére is,<sup>58</sup> amely tartalmazza a törvényi korlátozás és a lényeges tartalom tiszteletben tartásának követelményét, és a korlátozás alapjaként az elengedhetetlenség mellett vagylagosan mások jogainak és szabadságának tényleges védelmét, illetve az Unió által elismert általános érdekű célok tényleges szolgálatát jelöli meg.<sup>59</sup> Az utóbbiak szempontjából tételes jogi kiindulópontként az EUSz 3. cikke és a szerződések más konkrét rendelkezései irányadóak. Összességében megállapítható, hogy az európai alapjogi standard az integráció magas fokán áll, amely meghatározó jelentőségű a nemzeti alkotmányozás, alkotmányértelmezés és alapjogi bíraskodás vonatkozásában.

### 3. A magyar alapjogi standard korlátozási mércéi

A tanulmányban nincs mód a magyar alapjogi rendszer 1989. évi rendszerváltástól számított fejlődésének bemutatására, de nyilvánvalóan szükség sincs rá, mivel ezt az utóbbi két évtizedben számos tankönyv, kommentár és monográfia megtette. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – 1989-ben és 1990-ben átfogóan módosított – 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: korábbi Alkotmány) alapján az európai trendet követő és aktivista alapjog-fejlesztő gyakorlatot folytatott. Nem csupán az egyes jogok tartal-

<sup>55</sup> Charta 53. cikk. Lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata” in OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.* (Budapest: Complex 2011) 575.

<sup>56</sup> [www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art53/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/art53/default_en.htm).

<sup>57</sup> Charta 52. cikk (3) bek.

<sup>58</sup> Charta 52. cikk (1) bek.

<sup>59</sup> A mérce az EuB gyakorlatán alapul, lásd 5/88. sz. Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609. o.] 18. pont.



mát gazdagította, vagy a korábbi alkotmányban kifejezetten nem szereplő új jogokat nevesített, hanem az alapjogi standard védelme érdekében korlátozási mércéket absztrahált saját gyakorlatának kiszámíthatósága érdekében. Ennek során támaszkodott az európai alapjogi bírászkodás eredményeire is. A korábbi Alkotmány 8. §-a tartalmazta az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat. A tömör generálklauzulából a magyar alapjogvédelmi standardra vonatkozóan négy lényeges következtetés adódott: útmutatást adott az alapjogi jogalanyiság, az állam objektív és szubjektív alapjogvédelmi kötelessége, a törvényi szabályozás követelménye és az alapjog-korlátozás határai tekintetében.<sup>60</sup> A továbbiakban az alapjog-korlátozással kapcsolatos alkotmánybíróági jogfejlesztő tevékenység áttekintésére szorítok, mivel később erre figyelemmel vizsgálom az új Alaptörvény egyes rendelkezéseit.

1. A 8. § (2) bekezdés második fordulata az alapjogok korlátozásának határait, tehát a *korlátozás korlátozását* fogalmazta meg általános érvénnyel, mivel kimondta, hogy az *alapjogok lényeges tartalma még törvényben sem korlátozható*. Ebből következett, hogy – bár a törvényi szabályozás szükségképpen az alapjogok bizonyos mértékű korlátozását is magában foglalja – a *korlátozás nem üresítheti ki magát az alapjogot*. A *lényeges tartalom* megragadása természetesen mindenkor nehézséget okoz a törvényhozó számára, tekintettel az alapjogok sajátos jellegére, összetettségére és egymáshoz való viszonyukra. Annak eldöntése tehát, hogy a törvényhozó az alapvető jog lényeges tartalmát alkotmányosan állapította-e meg, az *Alkotmánybíróság* hatáskörébe tartozik.

Nincs előre adott, absztrakt lényeges tartalom meghatározás. A priori csak az állapítható meg, hogy az alapjogok sérthetetlenségéből és elidegeníthetlenségéből adódóan azokat az állam nem vonhatja el, nem üresítheti ki, és csak korlátozott módon korlátozhatja az alapjogi jogviszonyban, mert az ember alapvető jogainak forrása az ember-lét, amely a központi alapjogként védett emberi élet és méltóság értékeivel írható körül. Ebből azonban nem következik, hogy minden alapjog lényeges tartalma az élet és a méltóság joga. Utóbbi valóban az alapjogi rend bázisa és központi eleme; abban különbözik a többi alapjogtól, hogy az embert egészében, minden nembeli sajátosságával együtt védi, lényeges tartalma egységében a legtágabb a többi alapjoghoz képest, amelyek csak az egyén különböző megnyilvánulásait, személyiségének egyes dimenzióit részesítik védelemben – ekként az élethez és méltósághoz való jog valóban része más alapjogok lényeges tartalmának. Az alapjog tartalmát alapjogi jogviszonyban megnyilvánuló részjogosítványok összessége adja, amelyek a jogviszonyba lépő

<sup>60</sup> Részletesen lásd CHRONOWSKI NÓRA et al.: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2006) 24. és köv., GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. § [Alapjogok korlátozása]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 387. és köv.

egyén cselekvési lehetőségeivé válnak (szubjektív oldal). Tágabb kontextusban, a jogviszonyban a tartalomhoz tartozik az állami tartózkodási, tiszteletben tartási, intézményvédelmi kötelesség (objektív oldal) is. Mindezekből (az alanyi és alkotmányos részjogosítványokból, állami kötelességekből és garanciákból) alapjogként kiemelhetők olyan összetevők, amelyek „lényegiek”. A lényeges tartalom elemei azonban nem határozhatók meg önkényesen, hanem csak az alapjog funkcióját, és környezetét: vagyis a társadalom politikai kultúráját és morális értékrendjét, annak színvonalát figyelembe véve. A lényeges tartalom határainak megvonása alapjogként és államonként nem állandó vagy egységes. Az erre vonatkozó nemzeti standard a nemzetközi szerződésekben meghatározottnál magasabb lehet, alacsonyabb azonban nem.<sup>61</sup>

Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában az élethez és méltósághoz való jog kontextusában a lényeges tartalommal kapcsolatban a következő – mára uralkodóvá vált – megállapításokat tette. *„Az Alkotmány 8. §-a határt szab az alapjogok korlátozhatóságának. »Lényeges tartalmukat« eleve kivonja a törvényhozó, azaz az állam rendelkezése alól, másrészt a legfontosabb alapjogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet idején sem engedi meg. Az élethez és méltósághoz való jog viszont fogalmilag korlátozhatatlan, csak teljesen és végérvényesen lehet megfosztani tőlük az embert, azaz nem lehet különbséget tenni korlátozható rész és »lényeges tartalom« között. Az élethez és emberi méltósághoz való jog maga a lényeges tartalom, s ezért az állam nem rendelkezhet fölötte. E jogok minden más alapjog lényeges tartalmának is részét képezik, hiszen az összes többi alapjog forrásai és feltételei, továbbá azok korlátozhatóságának abszolút határai.”*

2. Az Alkotmánybíróság az alapjogok tartalmának feltárása, és a korlátozás terjedelme szempontjából fontos doktrínákkal gazdagította a magyar alkotmányjogot. Egyrészt megállapította, hogy melyek a *korlátozhatatlan alapjogok*. Ebbe a körbe tartoztak a korábbi alkotmány alapján az élethez és emberi méltósághoz való jog a maga egységében, a névjog, továbbá egyes eljárási alapjogok (ártatlanság vélelme, tisztességes eljáráshoz való jog, nullum crimen sine lege elve

<sup>61</sup> „Az Alkotmánybíróság húszéves gyakorlatában [...] a lényeges tartalom – jellemzően – relatív megítélésű: ez azt jelenti, hogy az alapjog lényeges tartalma az alkotmánybírói mérlegelés, a korlátozás szükségességi-arányossági vizsgálatának eredményeként körvonalazódik.” HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírói gyakorlat 1990-2009* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 220. Lásd még „Az alapjog törvény által sem korlátozható lényeges tartalma [...] nem minősíthető mindenkorra adotttnak; a korlátozás számára érinthetetlen lényeg olyan relatív fogalom, amelynek tartalmi kiterjedtsége a korlátozás alkotmányosan szükséges és arányos mértékétől függ. Ennek megítélése az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.” 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, III.2. pont.

– ezen belül a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma). Az alapjogok korlátozásával összefüggésben alakította ki a testület az ún. *alapjog-korlátozási teszteket*. E tesztek olyan értékelési sémák, amelyek segítségével megállapítható, hogy adott jogi szabályozás alkotmányosan korlátozza-e az érintett alapjogot.

3. Az általános teszt a *szükségességi-arányossági teszt*, amely szerint az állam akkor folyamodhat az alapjog-korlátozás eszközehez, ha másik alapjog védelme vagy érvényesülése, egyéb alkotmányos cél védelme másként nem érhető el, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozható. Alkotmányos a korlátozás, ha

- nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik,
- elkerülhetetlen, kényszerítő okkal történik – más alapjog,<sup>62</sup> alkotmányos cél, vagy elvont alkotmányi érték<sup>63</sup> védelme semmilyen más módon nem érhető el,<sup>64</sup>
- súlya a cél fontosságával arányos, és az okozott sérelmek enyhítésére garanciák állnak rendelkezésre.

Az általános teszt szükségképpen elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képest az alapjogok védett tartalma esetről esetre eltérően alakul.<sup>65</sup> Az általános teszt arányossági eleme már a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban körvonalazódott: [az Alkotmánybíróság szerint az arányosság] *megköveteli, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható. A mérce a maga teljességében a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban bontakozott ki: „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. [...] Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát ön-*

<sup>62</sup> Ide tartozik az az eset is, ha az egyik alapjog korlátozása kisebb veszéllyel jár, mint a másiké.

<sup>63</sup> Más cél vagy elvont alkotmányi érték például: nyomós közérdek, köznyugalom, jogbiztonság, hatalommegosztás. Lásd pl. a 58/1994. (XI. 10.) AB határozatot, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot.

<sup>64</sup> Az alapjoggal szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. Vö. a 30/1992. (V. 26.) AB határozat V.1. pontjával, a véleményzsabadsággal összefüggésben.

<sup>65</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat II.6. b) pont.

*magában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.*<sup>66</sup>

4. A szükségesség-arányosság tesztjét kiegészíti és árnyalja az *alapjogi viszonyítás tesztje*. Ennek lényege, hogy a büntetőjog a jogi felelősség rendszerében, így az alapjogok korlátozása szempontjából is a végső eszköz. Amennyiben valamely, társadalmilag káros magatartás vonatkozásában a büntetőjogi felelősség sem eltúlzott, nem alkotmányellenes, úgy az adott magatartásra vonatkozó, esetlegesen más jogágakban megfogalmazott enyhébb tilalmak sem lehetnek azok. Ezzel szemben, ha valamely alapjog korlátozása esetében a büntetőjogi szankció nem szükséges vagy arányos, ez nem zárja ki, hogy más jogágakban meghatározott korlátozások (polgári jogi vagy közigazgatási szankciók, illetőleg az egymást kiegészítő, párhuzamosan igénybe vehető jogvédelmi eszközök) alkotmányosak legyenek.<sup>67</sup>

5. A speciális<sup>68</sup> *közérdekűségi (tulajdonvédelmi)* tesztet a testület olyan alapjogok esetén alkalmazza, ahol az állami beavatkozás az általánosnál szélesebb körben megengedett. A korlátozás alkotmányos, ha a beavatkozás a közérdek miatt indokolt, és a közérdekű megoldás más alapjogot nem sért.<sup>69</sup> A szintén speciális – és az általánossal kombinálva szigorúbb mércét jelentő – *reális veszély tesztje* a kommunikációs jogok (különösen a vélemény- és sajtószabadság

<sup>66</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, III.2.1–2.2. pontok.

<sup>67</sup> Az 1006/B/2001. AB határozat a médiában érvényesülő szerkesztői szabadság korlátozásával foglalkozott, és az alapjogi viszonyítás tesztjét alkalmazva kimondta, hogy a gyűlöltre uszítás szintjét el nem érő, de egyébként sértő, káros, kirekesztő megnyilvánulások alkotmányos korlátja a közigazgatási szankció kilátásba helyezése a médiajogban.

<sup>68</sup> Az egyes alapjogoknál szereplő külön mércék a lényeges tartalmat a fenyegetett alapjog sajátosságaihoz kötik, a korlátozás okát és súlyát nem szükségképpen értékelik, a korlátozás abszolút határát vonják meg.

<sup>69</sup> 64/1993. (XI. 22.) AB határozat IV.3. pont. Említést érdemel, hogy 2006-ban egyik határozatában a testület a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélésénél elmozdult a (szigorúbb) általános mérce irányába: „a tulajdon korlátozásánál az alkotmányi vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek, mint önálló szükségesség.” Lásd HOLLÓ–BALOGH (61. lj.) 221. továbbá 42/2006. (X. 5.) AB határozat, III.2. f) pont. Az Alkotmánybíróság e döntésében áttekintette az EJEB kapcsolódó gyakorlatát az indokolás III.3. pontjában, különösen a javak és a közérdek fogalmának értelmezésére, valamint a korlátozás strasbourgi mércéjére figyelemmel.

büntetőjogi) korlátozására vonatkozik.<sup>70</sup> A teszt alkalmazási körében vizsgálni kell a másik alapjog (elvonrt érték) közvetlen veszélyeztetettségét, és a veszélyeztetés visszaigazolhatóságát.<sup>71</sup> Az *összehasonlító teherpróba* tesztje a lelkiismereti és vallásszabadság kiegészítő mércéje, amely arra ad választ konkrét ügyben, hogy az általános törvények alól tehető-e kivétel a lelkiismereti vagy a kultuszszabadságra tekintettel. Az igényelt kivétel akkor alkotmányos, ha szorosán kapcsolódik a hittételhez, vallási szertartáshoz; és a kivételes szabályozás nem jár mások, így a vallási közösségen kívüli személyek jogainak sérelmével.<sup>72</sup>

A járulékos, *ésszerűségi* (kivételes vagy másodlagos) teszt nem alapvető jogokra vonatkozik, csak alkotmányos jogok esetén alkalmazható, amelyek az emberi méltóság joga és a diszkrimináció tilalma segítségével vonhatók be a védett körbe. A korlátozás akkor alkotmányos, ha ésszerű indoka van és nem önkényes.<sup>73</sup>

Ezek a korlátozási mércék lényeges támpontot jelentenek az egyes alapjogok tartalmának megállapításához, elvontságukból adódóan biztosítják a rugalmas – és európai, illetve globális trendekhez igazodó – (alkotmánybírószági) alapjogfejlesztést.

#### 4. Néhány következtetés az új Alaptörvény alapjogvédelmi rendszerére

Az új Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek átfogó elemzése, a felmerülő értelmezési kérdések közelebbi vizsgálatára jelen tanulmányban nem vállalkozom,<sup>74</sup> csupán az alapjogokkal összefüggő általános szabályok

<sup>70</sup> Lásd pl. a 95/2008. (VII. 3.) AB határozat III.3.1. pontját, amely a szabad véleménynyilvánítás jogának korlátozásához az erőszak közvetlenül jelenlévő, világos veszélyét és egyéni jogok sérelmének veszélyét követeli meg. A „clear and present danger” követelménye implicit módon először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban jelent meg. Ez a mérce eredetileg az Egyesül Államok Legfelső Bíróságának gyakorlatában körvonalazódott [*Schenck v. The United States*, 249 U.S. (1919) 47.]. Fejlődését, és egyes elemeinek megjelenését az EJEB gyakorlatában elemzi Stefan SOTTIAUX: „The ‘Clear and Present Danger’ Test in the Case Law of the European Court of Human Rights” *ZaöRV* 63 (2003) 653–679. [www.zaoerv.de/63\\_2003/63\\_2003\\_3\\_a\\_653\\_680.pdf](http://www.zaoerv.de/63_2003/63_2003_3_a_653_680.pdf).

<sup>71</sup> HOLLÓ András alkotmánybírónak az 57/2001 (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

<sup>72</sup> Első alkalommal lásd a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban (V.5.1. pont).

<sup>73</sup> Lásd pl. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, a tesztek áttekintését lásd HOLLÓ–BALOGH (61. lj.) 218–221.

<sup>74</sup> A konferencia (lásd I. lj.) óta eltelt szűk egy évben más írásokban erre tettem kísérletet. Lásd CHRONOWSKI NÓRA: „Az Unió értékei és az alaptörvény” in CHRONOWSKI NÓRA (szerk): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok* (Budapest: HVG Orac 2011) 45–98., CHRONOWSKI NÓRA: „Az alaptörvény európai mérlegen” *Fundamentum* 2011/2. 68–80., CHRONOWSKI NÓRA: „Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon” *Jura* 2011/2.

alakulására, valamint azok érvényesülését befolyásoló egyes összefüggésekre törekszem rámutatni.

1. A 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás decemberben közzétett *parlamentari koncepciójának*<sup>75</sup> 7–8. pontjából – és a koncepcióban megfogalmazott egyéb ajánlások összefüggéseiből – az tűnt ki, hogy az az alapjogi standard lényeges visszafejlesztését, az alapjogvédelem szintjének csökkentését támogatná. Többek között rendszertanilag elhibázott módon összevonta az alapjogok, a (férfi és nő közösségeként felfogott) házasság, illetve a család alkotmányi védelmét, miközben az előbbieket a demokratikus jogállamiság értéktartalmú elemei közé tartoznak, míg az utóbbiak a társadalom alapvető intézményei. Az alapjog-korlátozás tekintetében a koncepció megfogalmazta a szükségesség-arányosság mércéjét, figyelmen kívül hagyva az Alkotmánybíróság többdimenziós korlátozási gyakorlatát.<sup>76</sup> A koncepció körvonalazta továbbá az alapjoggal való visszaélés tilalmát, mégpedig olyan szerteágazó módon, amely alapján az állam alapjogvédelmi kötelezettségének kijátszása alaposan feltehető lett volna.<sup>77</sup> Az alapjogokat összekapcsolta az azokkal járó felelősséggel és köteleességgel. Ez azonban dogmatikai probléma, amelynek sematikus alkotmányi kifejezése nem indokolt, és értelmezési zavarokhoz vezetne. Igaz, hogy az EU Alapjogi Chartája is utal preambulumban arra, hogy a „jogok gyakorlása együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel”, ez azonban individuális kontextusban értelmezendő, mivel a bevezető azt is hangsúlyozza, hogy az Unió tevékenységei középpontjába az egyént állítja.

2. Az *új Alaptörvény*<sup>78</sup> az említett koncepció alapjogi tárgyú, leginkább vitatható felvetéseit szerencsés módon elhagyta. Mindazonáltal – bár az alapjogi katalógus helyenként korszerűbb és bővebb is a korábbi alkotmányhoz képest – az *alapjogvédelmi rendszer összességében visszaesést mutat, amely az ombudsmani jogvédelem szintjének csökkenésében (egyetlen alapvető jogi*

---

24–35. Lásd még CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az alaptörvény?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 10–20.

<sup>75</sup> Lásd (1. lj.).

<sup>76</sup> A témához lásd BALOGH Zsolt: „Alapjogok korlátozása az új alkotmányban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/19. 5–10. [plwp.jak.ppk.hu/images/files/2011/2011-19.pdf](http://plwp.jak.ppk.hu/images/files/2011/2011-19.pdf).

<sup>77</sup> Nem támogatható az alapjoggal való visszaélés explicit és részletező alaptörvényi szabályozása, mivel az sem a közvetett Drittwirkung elméletével, sem az alapjogok hatalomkorlátozó funkciójával nem egyeztethető össze. E témához lásd különösen LÁPOSSY Attila: „A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában” in NAGY Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok, 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23.* I. kötet (Budapest: ELTE ÁJK 2010) 249–266.

<sup>78</sup> Lásd (1. lj.).

*biztos helyettesekkel, adatvédelmi hatóság az ombudsman helyett, kisebbségi ombudsman eltűnése), a bárki által kezdeményezhető, absztrakt utólagos alkotmánybíróági normakontroll megszűnésében, valamint az alapjogi igény érvényesítését és az alapjogi bíraskodást megalapozó szabály eltűnésében körvonalazódik.* Mindezt az sem kompenzálja teljes mértékben, hogy az új Alaptörvény szerint egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vagy bírói döntés alkotmánybíróági felülvizsgálatára lehetőség van. Az egyes alapjogok tartalmának meghatározása (az alapjogi katalógus fejlesztése) tekintetében az Alaptörvény szövegezői nem használták ki teljes körűen a globális és európai jogfejlődés figyelembe vételéből adódó lehetőségeket, illetve nem tükröződnek kellően a magyar alkotmánybíróági gyakorlat jogfejlesztő eredményei. Bár az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt jogok és elvek több ponton megjelennek, lehetőség adódott volna az alkotmányozás folyamatában az Alaptörvényben megfogalmazottnál még korszerűbb, gazdagabb garanciarendszert tartalmazó alapjogi katalógus kialakítására. Érdeemes utalni a szemléletbeli eltérésre: amíg az új *Alaptörvény* több megfogalmazása – figyelemmel a nagy számban megjelenő horizontális alapkötelességekre is – *kollektivistá*, addig a Chartaé individuális szabadságfilozófiát tükröz.<sup>79</sup> *Problematikus* például, hogy olyan *elvek és kötelességek* is megfogalmazódtak az új Alaptörvényben, amelyek a jogok egyenlőségét, általános érvényesülését bizonytalanná teszik. Ilyen például az Alaptörvény XIX. cikkének [szociális biztonság] (3) bekezdése, miszerint „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja”. Ez a rendelkezés teljesen *bizonytalan mércét* tartalmaz. A „közösség számára hasznos tevékenység” megítéléséhez ugyanis nehezen állapíthatók meg objektív szempontok, „tevékenység” vagy „hasznosnak ítélt tevékenység” hiányában a támogatáshoz való jog kiüresíthető, sérülhet az egyenlő méltósághoz való jog. Megemlíthető a XII. cikk (1) bekezdésének 2. mondata, amely kimondja: „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”, illetve az O) cikknek az a fordulata, miszerint mindenki „[...] képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, valamint az ezekkel összefüggő M) cikk (1) bekezdésében az a fordulat, hogy a gazdaság „az értékteremtő munkán [...] alapszik”. A mércék és a fogalmak (közösség, közösség gyarapodása,

<sup>79</sup> Szintén utal erre a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 57. pontja. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion № 621/2011, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-E.pdf).

értékteremtő) bizonytalanok,<sup>80</sup> és a magyar társadalomban amúgy is kevésbé interiorizálódott szolidaritási elvet e kitételek nem szolgálják hatékonyan.

3. Az új Alaptörvény I. cikke *tartalmazza az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat*. Az (1) bekezdés az alapjogok tiszteletben tartására irányuló, mindenkit terhelő, valamint azok védelmére irányuló, államot terhelő, elsőrendű kötelezettséget irányoz elő. Az alapvető jogok vonatkozásában megtartja a korábbi alkotmány szerinti „sérthetetlen” és „elidegeníthetetlen” jelzőket. Egyértelmű, hogy az állam kötelessége a védelem, amely továbbra is elsőrendű kötelesség, és ez implikálja a szubjektív jogvédelmet, valamint az objektív intézményvédelmet. A korábbi Alkotmány a „tiszteletben tartást” is az állam elsőrendű kötelességeként határozta meg, az új Alaptörvény viszont e kötelességhez nem rendel alanyt, hanem a „tiszteletben kell tartani” fordulatnál lényegében általános, mindenkire irányadó kötelességet határoz meg. Ez a változás utalhat egyrészt a közvetett Drittwirkung-ra, ugyanakkor az is következik belőle nyelvtani értelmezésben, hogy a tiszteletben tartás nem „elsőrendű” kötelezettsége az államnak. Ez viszont maga után vonhatja a védelmi szint csökkenését, például az alkotmánybírói felülvizsgálat alaptörvényi kizárásával,<sup>81</sup> vagy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekben foglalt olyan típusú szabállyal, miszerint az állammal szembeni sikeres alapjogi igényérvényesítés „különadó” kirovását eredményezheti.<sup>82</sup> Az I. cikk nem szól arról, hogy az alapjogok érvényesülésének biztosítása az állam kötelessége, ezt a hiányosságot fokozza, hogy az alapjogi igény érvényesítéséről sem található rendelkezés az Alaptörvényben.<sup>83</sup> Az alapjogokkal kapcsolatos „respect –

<sup>80</sup> Mi az „értékteremtő”? Ki itéli meg, hogy adott munka a közösség gyarapodását szolgálja-e? Csak az értékteremtő, ami a közösség gyarapodását szolgálja? A munkához való jog azonban elsődlegesen mindenki számára saját maga és családja fenntartását (létfeltételeit) garantálja, a tulajdon mellett. Ekként ezek az egyén gazdasági autonómiájának biztosítékai. Mi a következménye, ha az egyén munkavégzése a közösség gyarapodásához nem, vagy nem megfelelően járul hozzá?

<sup>81</sup> Lásd az új Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését.

<sup>82</sup> Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 29. cikk (1) bekezdés: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.”

<sup>83</sup> Igaz, hogy a korábbi Alkotmány 70/K. §-a elsősorban bírósági hatásköri szabályként értelmeződött az alkotmánybírói gyakorlatban, viszont ebből nem az következik, hogy egyszerűen el kell hagyni, hanem inkább tovább kellett volna fejleszteni. Másként fogalmazva, szükség



protect – fulfil” hármas követelménye tehát hiányosan jelenik meg. Az alapjogi jogalanyiség az alapjogi dogmatika eddigi eredményei szerint fejeződik ki az új Alaptörvényben, amely egyrészt az ember teljes és feltétlen alapjogi jogalanyiságáról,<sup>84</sup> másrészt – az I. cikk (4) bekezdésében – a „törvény alapján létrehozott jogalanyok” – vagyis a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – részleges alapjogi jogalanyiságáról rendelkezik. A közjogi és a magánjogi jogi személyek elhatárolása továbbra is a gyakorlatra marad, annak a dogmatikai tételnek az elfogadása mellett, hogy az állam az alapjogoknak csak kötelezettje lehet, jogosultja nem.

Az I. cikk (2) bekezdése „az ember egyéni és közösségi” jogainak elismeréséről szól. A dogmatika az alapjogokat *gyakorlásuk szempontjából* egyénileg és másokkal együttesen gyakorolható jogokra oszthatja, *alanyi oldalról* pedig egyéni és kollektív (közösségi, vagy csoport-) jogokat szokás megkülönböztetni. A dogmatikai eredmények részleges alaptörvényi megfogalmazása egyrészt a fent már említett közösségelvű szemléletet támasztja alá, másrészt gyakorlati jelentősége annyiban lehet, hogy megalapozza az egyéni jogok korlátozását a közösségi jogokra tekintettel.

A (3) bekezdés az alapjogok (és kötelességek) törvényi szabályozásának, a lényeges tartalom tiszteletben tartásának, továbbá a korlátozás szükségességének, illetve arányosságának követelményeit rögzíti. Itt lényegében az Alkotmánybíróság fent bemutatott általános tesztjének kodifikálása történt meg,<sup>85</sup> ami azonban nem feltétlenül szerencsés. Az új Alaptörvény kontextusában az „alkotmányos érték” fordulat – amelynek értelmezése eddig is az al-

---

lenne az alapjogi bíraskodás rendszerének a megteremtésére, s ehhez a 70/K. §-nál jobb alkotmányi kiindulápontra lett volna szükség, amely a rendes bíróságok alapjogvédelmi tevékenységét támogatja. A bírósági határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetővé tétele természetesen előremutató, de mégsem explicit alkotmányi alap. E témához lásd SOMODY Bernadette: „Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben” in KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Pécs: PAMA 2009) 233–244., DRINÓCZI Tímea: „Megjegyzés egy alkotmánybírósági döntéshez: a 70/K. §” *Acta Humana* 2007/1–2. 26–40.

<sup>84</sup> Az ember alapjogi jogalanyiségének kérdéskörét árnyalhatja az új Alaptörvény II. cikk 2. mondatának 2. fordulata, amely szerint „a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”. Van olyan megközelítés, amely szerint ez a fordulat csupán az állam objektív életvédelmi kötelességét erősíti meg. Más nézetek szerint a rendelkezés értelmezhető úgy is, mint a magzat jogi értelemben vett emberként való elismerése. Ezt a vitát várhatóan az Alaptörvényre épülő bírósági és alkotmánybírósági esetjog dönti majd el. Lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 203., ZELLER Judit: „Génsebészet baltával – az Alaptörvény bioetikai tartalmú rendelkezéseinek értékelése” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága* (Pécs: PTE ÁJK 2011) 194–200. [www.law.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag\\_uj\\_alkotmanyossaga\\_kotet\\_11.pdf](http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf) és A. ARATO – G. HALMAI – J. KIS (szerk.): *Opinion on the Fundamental Law of Hungary* 18. [lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf](http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf) (magyarul lásd *Fundamentum* 2011/1.).

<sup>85</sup> JAKAB (84. lj.) 203.

kormánybíróági gyakorlat eseti megítélésén múlt – más típusú korlátozáshoz vezethet, mint az ideológiailag semlegesebb korábbi alkotmány értelmezési rendszerében. Az „alkotmányos érték” jelzője arra utal, hogy az alapjog-korlátozásnál nem kizárólag az Alaptörvényből levezethető értékekre kell gondolni. Maga az R) cikk (3) bekezdése hívja fel a történeti alkotmány vívmányait, valamint a preambulomot értelmezési szabályként. Ez – mások mellett – az alapjog-korlátozási mérce értelmezése szempontjából is újszerű kihívást és problémát jelent.<sup>86</sup> A korlátozási célként rögzített alkotmányos érték védelme széles mozgásteret biztosít a törvényhozónak, amelynek objektív határa csak a lényeges tartalom tiszteletben tartásának követelménye. Tény, hogy az EU Charta is utal az Unió által elismert általános érdekű célokra, mint korlátozási alapra, viszont ezek konkrét szerződési rendelkezésekkel támaszthatók és támasztandók alá. Érdeemes végül megemlíteni, hogy a (3) bekezdésben megfogalmazott mérce *nem tartalmazza a korlátozás elkerülhetetlenségének követelményét* (szükségességi oldalon) és *nem utal az alkalmasság követelményére* (arányossági oldalon). Figyelemmel azonban az Alkotmánybíróság korábban bemutatott differenciált alapjog-korlátozási gyakorlatára, és az egyes jogok esetében felmerülő speciális mércékre, voltaképpen elegendő lett volna a korábbi alkotmány megoldásához hasonlóan a lényeges tartalom korlátozásának tilalmát megállapítani, kiegészítve az arányossági követelménnyel.<sup>87</sup>

Az új Alaptörvény I. cikke nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha az állam (vagy a nevében eljáró személy) működése során bárkinek alapjogai megsértésével jogellenesen kárt okoz, akkor azt köteles megtéríteni.<sup>88</sup> Az I. cikk az alapjogok speciális korlátozásairól sem szól (különleges jogrend vagy az állammal fennálló sajátos jogviszony esetén). Az Alaptörvény 54. cikke pedig a korábbi Alkotmányhoz képest *sokkal kevesebb alapjog gyakorlásának felfüggesztését vagy az általános mércén túli korlátozását zárja ki különleges jogrend idején*. Összességében megállapítható, hogy a korábbi alkotmány alapjogi standardja nem fejlődött tovább, bizonyos kérdések tekintetében visszalépés történt.

4. Az új Alaptörvény kétségtelenül legsúlyosabb fogyatékosága, hogy nem garantálja a jogalkotói alkotmányértékek – és alapjogsértések – teljes körű alkotmánybíróági felülvizsgálatának és orvoslásának lehetőségét, ezáltal az I. cikkben körvonalazott alapjogvédelmi kötelezettség is relatív. Ennek oka, hogy az alkotmánybíróági normakontroll terjedelmét szűkíti, illetve a 2010-ben

<sup>86</sup> Az R) cikk (3) bekezdésével összefüggésben lásd CHRONOWSKI–DRINÓCZI–KOC SIS (74. lj.) 11–12.

<sup>87</sup> Ehhez hasonlóan lásd BALOGH (76. lj.) 10.

<sup>88</sup> A XXIV. cikk (2) bekezdése szól a hatóságok által, feladatuk teljesítése körében jogellenesen okozott kár megtérítése iránti igényről, amely azonban nem alanyi jog, mert törvényben meghatározottak szerint kerül rá sor.

bevezetett<sup>89</sup> kivételeket bizonytalan ideig fenntartja [a 37. cikk (4) bekezdése alapján a közpénzügyi tárgyú törvények tekintetében tartalmi felülvizsgálati és megsemmisítési tilalom],<sup>90</sup> valamint további értelmezési korlátot épít be [az N) cikk (3) bekezdése alapján minden felülvizsgálható jogszabály vonatkozásában az Alkotmánybíróság részéről is tiszteletben tartandó a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve<sup>91</sup>].

Az Alaptörvény megszünteti az absztrakt, *actio popularis utólagos normakontrollt* (a bárki által, konkrét ügy hiányában is indítványozható utólagos alkotmányossági vizsgálatot). Ez az egyedülálló intézmény a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem meggyőző érv az alkotmánybírósági ügyteherre való hivatkozás. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szerveknek nem csupán az alkotmánybírósági megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsított. Az új Alaptörvény alapján absztrakt utólagos normakontrollt csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede (ami a magas arány miatt igazi ellenzéki jogosítványként nem fogható fel), valamint az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet [24. cikk (2) bek. e) pont]. Az Alaptörvény ezen kívül a bíró által kezdeményezhető (konkrét) utólagos normakontrollt, illetve az *alkotmányjogi panasz* alapján indított konkrét normakontrollt tartalmazza, továbbá megteremti – szintén alkotmányjogi panasz alapján – a bírósági döntés alkotmányossági

<sup>89</sup> 2010 novemberében az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelme akként változott, hogy az ún. közpénzügyi tárgyú törvényeket (a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket) a testület csak akkor vizsgálhatja felül és semmisítheti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti. Ebből következően a közpénzügyi tárgyú törvényalkotás esetében az alapjogvédelem szintje más alapjogok tekintetében csökkent. Lásd ehhez CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (8. lj.) 7–9.

<sup>90</sup> A korlátozás további kiterjesztése: „Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.” [Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 27. cikk]

<sup>91</sup> A személyes és politikai szabadságjogokkal, egyenlőségi jogokkal, méltósághoz kapcsolódó jogokkal szemben azonban a gazdaságossági mérce nem alkalmazható, ez ellentétben állna az EJEE-n alapuló alapjogkorlátozási gyakorlattal. E problémákról bővebben lásd CHRONOWSKI–DRINÓCZI–KOCIS (74. lj.) 13. Hasonlóan lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 51. pontját, amelyben a testület hangsúlyozza, hogy finansziális megfontolások nem eredményezhetik az alkotmányos korlátok és garanciák sérelmét.

vizsgálatának a lehetőségét [24. cikk (2) b)–d) pontok].<sup>92</sup> Elvileg a „normabíráskodás” mellett bevezetett (német mintájú) alkotmánybírói alapjogvédelem, a valódi alkotmányjogi panasz a magyar alapjogi bírászkodás fejlődésének lendületet adhat. Az Alkotmánybírósról szóló új törvény kivételesen megengedi az alkotmányjogi panasz-eljárás kezdeményezését akkor is, ha „az alaptörvényellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”<sup>93</sup> Ez az eljárás némileg kompenzálja az *actio popularis* absztrakt normakontrollt. Előnyös, hogy biztosított az alkotmányjogi panasz-eljárások közötti átjárhatóság, mivel az Alkotmánybíró a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját is megvizsgálhatja, és viszont, a normakontroll-jellegű vizsgálatba bevonható bírói döntés is az egyedi ügyben.<sup>94</sup> A bírói döntés ellen benyújtott panaszt viszont az Alkotmánybíró a törvényi feltételek fennállása esetén nem fogadja be automatikusan, csak akkor, ha „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” forog fenn.<sup>95</sup> Az idézett rendelkezések egyrészt bizonyos fokú rugalmasságot jelentenek, másrészt némi kiszámíthatatlanságot visznek a panasz-eljárásba.

\* \* \*

Átgondolt, konszenzusos alkotmányozás lehetőséget jelentett volna arra, hogy az új normaszöveg az alapjogvédelmi standard egyértelmű fejlesztése irányába mozduljon el. Az alapjogok számát tekintve csekély mennyiségi növekedés azonban a garanciaszabályok csökkenésével párosul az új Alaptörvényben, egyes jogok védelmi szintje alacsonyabb a korábbi Alkotmány alapján biztosíthatóhoz képest, nem garantált az átfogó és hatékony alkotmánybíráskodás, a bíróságok feladatai között nem jelenik meg az alapjogok védelme, a független szakosított ombudsman-intézmények pedig megszűntek. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mindazonáltal reményt keltő, mivel kevésbé korszerű és adekvát normaszöveg alapján is kialakulhat intenzív, az európai és globális trendeket követő alapjogi bírászkodás. Mindez értelmezés és aktivizmus kérdése, amelyhez az 1989-től húsz éven át fejlődő alkotmányos kultúra – mindaddig, amíg megőrizhető – fogódzót jelenthet.

<sup>92</sup> Az Alkotmánybírórágra vonatkozó alaptörvényi szabályozást értékeli TILK Péter: „Az Alkotmánybírósról az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2. 5–14.

<sup>93</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybírósról 26. § (2) bek.

<sup>94</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybírósról 28. § (1)–(2) bek. Lásd KELEMEN Katalin: „A magyar Alkotmánybíró hatásköreiben bekövetkező változások összehasonlító jogi szempontból” (kézirat, 2011, megjelenés alatt, Fundamentum) 7–11. A kézirat hivatkozása szerző hozzájárulásával történt.

<sup>95</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybírósról 29. §



# MONDHATTA VOLNA SZEBBEN IS – MEGJEGYZÉSEK A GYÜLEKEZÉSI JOG ALAPTÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSÁHOZ

HAJAS BARNABÁS\*

A gyülekezési jog magyarországi szabályrendszerét az elmúlt években gyakran érte az elavultság és a változtatásra érettség kritikája. Gyülekezési joggal foglalkozó kutatóként felfokozott várakozással tekintettem az Alaptörvény gyülekezési szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek megfogalmazása elé. Előre kell bocsátanom, hogy – a szabályozáshoz szükséges kétharmados minősített többséget kivéve<sup>1</sup> – alapvetően megfelelőnek tartottam a gyülekezési jog alkotmányi szabályát. Úgy vélem azonban, hogy az Alaptörvény magalkotása alkalmas lett volna arra, hogy a XXI. századi kihívásokra is megfelelően reagálni képes, új gyülekezési törvényt alkotmányosan megalapozza. Tanulmányom megírásakor kettős célt tűztem ki: egyfelől a jövőben feltehetőleg megalkotandó új gyülekezési törvény szabályozási előfeltételét, az azt megalapozó alaptörvényi rendelkezést veti alapos elemzés alá. Ennek során áttekintettem, hogy az Alaptörvény VIII. cikke mennyiben felel meg a kor kihívásainak, így miként illeszkedik az egyes európai országok alkotmányi szabályaiban megfogalmazottakhoz, illetve mennyiben felel meg a tárgyban született nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok standardjainak. Ezzel összefüggésben azt is áttekintem, hogy következhet-e az Alaptörvény szövegéből bármilyen, a gyülekezési jog korábitól eltérő értelmezése vagy jogalkalmazási gyakorlata. Másfelől törekedtem arra is, hogy megjelöljem azokat a pontokat, amelyek másként, esetleg a külföldi sztenderdekhez jobban illeszkedően is megfogalmazhatóak lettek volna. (Ezen túlmenően azonban de lege ferenda javaslatokat nem fogalmaztam meg.)

Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. A (2) bekezdés pedig arról rendelkezett, hogy a gyülekezési jogról szó-

\* Egyetemi adjunktus (PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszék), főosztályvezető (AJBH).

<sup>1</sup> JAKAB András magántervezetében (JAKAB András: 2011. évi ... törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából. PPKE JAK, 2011. január 10. <http://www.jak.ppk.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>) írtakkal egyetértve.

ló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Ehhez képest az Alaptörvény VIII. cikkének – amely a gyülekezési jog mellett az egyesülési jogot, valamint annak részét képező szervezkedési-, és pártalapítási szabadságot is szabályozza – (1) bekezdése csupán arról rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” Szembetűnő, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem tartalmazznak a tárgykör sarkalatoságára (kétharmadoságára) vonatkozó előírást.

Kérdésként merülhet fel, hogy a gyülekezési jog alaptörvényi szabályainak ilyen megfogalmazása mennyiben felel meg a külföldi és nemzetközi gyakorlatnak. Az általam vizsgált harminc dokumentum mintegy harmada, hat nemzeti alkotmány,<sup>2</sup> és három regionális dokumentum<sup>3</sup> szabályozza a gyülekezési jogot az egyesülési joggal azonos jogszabályhelyen. Maga a megoldás tehát nem példanélküli, azonban általánosan követett gyakorlatnak sem nevezhető. Magam – pusztán alapjogi dogmatikai alapon, a két alapjog sajátosságaira figyelemmel – célszerűbbnek tartottam volna a gyülekezési jog alaptörvényi szabályait önálló cikkben meghatározni.

A gyülekezési jog kialakulása szerint első generációs alapjog, amely tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog. A gyülekezési jog emberi jogi jellege – a többi emberi joghoz képest – viszonylag későn került elismerésre.<sup>4</sup> A nemzetállamok megszilárdulásának időszakában keletkezett alkotmányok és törvények a gyülekezési jogot állampolgári jogként szabályozták.<sup>5</sup> Drinóczi és Petrétei szerint „a XX. század közepétől az egyes államok alkotmányozására és törvényhozására azonban – néhány kivétellel – már hatottak a nemzetközi elvárások, és kijelenthető, hogy az újabb alkotmányozási folyamatok során a gyülekezési jog emberi jogként történő elismerése és garantálása terjedőben van.”<sup>6</sup> Kivételként az 1975. évi görög és az 1976. évi portugál alkotmányt említik.<sup>7</sup> A görög alkotmány a „görögöknek joga van” (*Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα*) fordulattal jelöli meg a gyülekezési szabadság alanyait (11. cikk). Figyelemmel arra, hogy a görög alkotmány csaknem valamennyi alapjog

<sup>2</sup> A ciprusi, finn, ír, máltai, svéd, szlovén alkotmányok.

<sup>3</sup> EJENY, EJEE, az EU Alapjogi Karta.

<sup>4</sup> Bár ismert olyan XIX. századi irodalmi álláspont, amely szerint szabályozás hiányában sem vonható kétségbe, hogy a gyülekezési jog mindenkit, nem csak a politikai jogokkal rendelkezőket illeti meg.

<sup>5</sup> DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: „A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban” *Jura* 2002/1. 13. lj.-ben – Vö. SZIKINGER István: „A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései” *Új rendészeti tanulmányok* 1996/1. 21., SZIKINGER István: „Gyűléshatár” *Fundamentum* 2002/1. 94. hivatkozva – az 1831-es belga alkotmányt jelöli meg példaként.

<sup>6</sup> DRINÓCZI–PETRÉTEI (5. lj.) 22.

<sup>7</sup> DRINÓCZI–PETRÉTEI (5. lj.) 14. lj.-e szerint „A kivételek közé tartozik az 1975-ös görög, illetve az 1976-os portugál alkotmány. Vö. SZIKINGER 1996 (5. lj.) 21.”

esetében ezt, vagy hasonló fordulatot használ, továbbá, ahol az állampolgárságnak jelentősége van (közhivatal viselése, pártalapítás) ezt a *πολίτης* szó használatával (pl. 4. cikk (3)-(5) és (7) bekezdés, illetve 29. cikk (1) bekezdése) külön jelzi is. A hasonlóság miatt indokolt továbbá megjegyezni a bár GG 8. cikke a „minden németnek joga van”<sup>8</sup> fordulatot használja, e tekintetben olybá tűnik, hogy állampolgári jogként szabályozza a gyülekezést, addig a VersG, és az ahhoz kapcsolódó gyakorlat azonban egyértelmű és töretlen abban, hogy a gyülekezés mindenkit megillető alapvető jog.<sup>9</sup> A portugál alkotmány a 45. cikke a „polgároknak” (*cidadãos*) fordulattal határozza meg a gyülekezés alanyait. Az állampolgári jogok esetében (pl. 4. cikk – állampolgárság, 14. cikk – külföldön tartózkodó portugálok védelme, 15. cikk (2) bekezdés – politikai jogok, 33. cikk – portugál állampolgárok kiutasításának tilalma, 121. cikk – választójogosultság, 150. cikk – választhatóság, 164. cikk – kizárólagos törvényhozási tárgykörök) azonban a portugál (állam)polgárok (*cidadãos portugueses*) fordulatot alkalmazza. Mindemellett a portugál gyülekezési jogi gyakorlat sem támasztja alá Szikinger álláspontját.

Álláspontom szerint a második világháborút követő európai alkotmányok – eltérő szóhasználattal ugyan, de azonos fogalmi kultúrával és hasonló gyakorlattal – a gyülekezési jogot alapvető jogként határozzák meg.<sup>10</sup> Az Alaptörvény természetesen illeszkedik ebbe a trendbe, és emberi jogként határozza meg a gyülekezési jogot, amikor a „mindenkinek joga van” fordulatot használja, és a gyülekezési jog alanyaként nem pusztán saját állampolgárait tételezi, mára ugyanis kijelenthető, hogy a joggyakorlat szerint egyetlen európai államban sem pusztán a saját állampolgárok számára biztosítják a gyülekezési jogot. Az Alaptörvény az Alkotmánnyal megegyező módon ugyancsak nem általában a gyülekezés jogát biztosítja, hanem kifejezetten megkívánja annak békés jellegét is. Ebben az alkotmányi szabályozással megegyezően az Alaptörvény szabályozási megoldása megfelel a külföldi és nemzetközi gyakorlatnak: az általam vizsgáltak közül összesen huszonkét dokumentum részesíti kizárólag a békés gyülekezéshez való jogot védelemben.<sup>11</sup> Látható tehát, hogy valamennyi nemzetközi dokumentum, és az egyes nemzeti alkotmányok túlnyomó többsége nem általában a gyülekezés, hanem kifejezetten a békés gyülekezés alapjogát

<sup>8</sup> Az egyesülési joghoz (GG Art. 9.), a tartózkodási hely szabad megválasztásához (GG Art. 11.), a foglalkozás szabad megválasztásához (GG Art. 12.) hasonlóan.

<sup>9</sup> Az 1953-ban elfogadott német gyülekezési törvény, amelynek 1. § (1) bekezdése a „mindenkinek joga van” fordulatot alkalmazza, a tartományi gyülekezési törvények hasonlóan emberi jogként határozzák meg a gyülekezési jogot.

<sup>10</sup> Az alkotmányok az egyes részjogosultságok tekintetében nem differenciálnak, így értelemszerűen nem rendelkeznek arról külön, hogy a szervezés joga szervezeteket is megilletet.

<sup>11</sup> A belga, ciprusi, cseh, észt, görög, ír, lett, litván, luxemburgi, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, szlovák, szlovén alkotmányok mellett, az EJENY, az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (a továbbiakban: EJA), az EJEE, az EU Alapjogi Karta, továbbá a PPJNE.



ismeri el, és biztosítja. Igaz ugyan, hogy a békétlen gyülekezés is alapvetően teljesíti a gyülekezés – dogmatikai – kritériumait,<sup>12</sup> azonban bizonyosan nem áll a gyülekezési jog alkotmányos védelme alatt. Figyelemmel erre, a békés jelleget az alkotmányjogi gyülekezés-fogalom elválaszthatatlan és lényegi elemeként kell tekinteni,<sup>13</sup> nem pedig a gyülekezési jog különleges korlátjának.<sup>14</sup>

Indokolt ehelyütt is megjegyezni, hogy a hazai joggyakorlat mindeddig nem kísérelt meg fogódzót adni a „békés jelleg” fogalmának meghatározásához. Egyedi ügyekben a bíróságok is jellemzően annyit állapítottak meg, hogy az adott magatartás nem vezetett a rendezvény békés jellegének elvesztéséhez, ezért azt jogellenesen oszlatták fel, azonban világos szempontrendszerrel mindeddig nem állítottak fel. A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és – a VersG szóhasználata szerint – „zendülő”<sup>15</sup> magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek azon rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt.<sup>16</sup> A német gyakorlat szerint a tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható. Ez viszont kizárólag esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg. (Mindezt önmagában pl. az arc – esetleg tömeges – eltakarása nem alapozza meg!)<sup>17</sup> Ahhoz, hogy gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvény összbenyomásának kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy csak a résztvevők kisebb részének erőszakos cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen szolidaritást nem vállal velük. Ilyennek tekinthetjük,

<sup>12</sup> Bővebben HAJAS Barnabás: „A gyülekezési jog tárgya: A gyülekezés fogalma” *Új Magyar Közigazgatás* 2009/12. 36–48.

<sup>13</sup> RÉNYI is ilyenek tekinti, amikor úgy fogalmaz, hogy „kisebb baj volna, ha valamely törvényből a »békés« gyülekezés kitétele maradna ki, mint ha a »fegyveres« gyülekezés tilalma hiányoznék. A békés gyülekezés [...] a gyülekezeti szabadság helyes értelmezéséből is önként következik [...]”. RÉNYI József: *A gyülekezési jog – tanulmány a rendőri közigazgatás köréből* (Lampel Róbert, Wodianer és Fiai: Budapest 1900) 155.

<sup>14</sup> Ezzel ellenében: DRINÓCZI–PETRÉTEI (5. lj.) 29.; Michael KNIESEL – Ralf POSCHER: „Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003” *Neue Juristische Wochenschrift* 7/2004. 424.

<sup>15</sup> VersG § 5. Nr. 3., § 13. (1) Nr. 2.

<sup>16</sup> Gerd Michael KÖHLER – Cornelia DÜRIG-FRIEDL: *Demonstrations- und Versammlungsrecht: Versammlungsgesetz mit Auszügen aus Grundgesetz, StGB, StPO und OWiG, Polizei- und Ordnungsgesetze und Bannmeilengesetze der Länder ; Textausgabe mit Erläuterungen* (München: C.H. Beck. 12001) Art 8. GG 16. margószám.

<sup>17</sup> Alfred DIETEL – Kurt GINTZEL – Michael KNIESEL: *Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge* (Köln – München: Heymann 152008) § 1. 142. margószám.

ha a rendbontásban részt nem vevők elzárják a rendőrség útját az erőszakos magatartást tanúsítók csoportja felé (nem engedi át a rendőri egységeket), és ezzel megakadályozza a megfelelő fellépést, vagy kifejezetten támogatja, tüzezi a rendbontókat.<sup>18</sup> A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának.<sup>19</sup> Az erőszak célpontja a békés jelleg elvesztésének megítélése szempontjából irreleváns, vagyis a dolog- és a személy elleni erőszak egyaránt megalapozhatja, még akkor is, ha nem kifelé, hanem a rendezvény más résztvevői ellen irányul. Ha azonban ezzel szemben az erőszakot nem a rendezvény – akár csak korábban passzív, szemlélődő – résztvevői tanúsítják, nem állapítható meg a békés jelleg elvesztése sem.

Mindezekből kitűnik, hogy a békétlenség legfontosabb jellemzője a rendezvény résztvevői által kifejtett dolog, vagy személy elleni (fizikai) erőszak.<sup>20</sup> A tüntetés nem veszíti el békés jellegét azzal sem, hogy a tüntetés résztvevői markáns és határozott véleményt fogalmaznak meg – például a rendőrökkel és a kormánnyal kapcsolatban – ugyanis mégha nem is szerencsés a rendőrök szidalmazása, a hangos politikai vélemény-nyilvánítás a tüntetések velejárója.<sup>21</sup> A békesség követelménye természetesen a rendezvény lefolyására, nem pedig annak céljára, vagy tárgyára vonatkozik, vagyis egy rendezvény nem válik pusztán azért békétlenné, mert a résztvevők a közrendet, a társadalmi békét, vagy éppen – pl. egy szomszédos országgal szembeni hadüzenet kinyilvánítása iránti tüntetéssel – a békét veszélyeztető követeléseket fogalmaznak meg. A békés jelleg követelménye természetesen nem jelent sem teljes érzelem-, konfliktus- vagy indulatmentességet, a járókelőkkel, vagy a rendezvényen belül folyó hangos vita önmagában ezt nem teszi békétlenné. Függetlenül attól, hogy a rendezvényt bejelentették-e, a békésnek nem tekinthető gyülekezés – szemben a nem bejelentett, de békés gyülekezéssel – semmiképp nem állhat az Alaptörvény VIII. cikkének

<sup>18</sup> Rudolf KEPLINGER: *Versammlungsrecht. Kurzkommentar zum Versammlungsrecht samt Judikatur* (Wien: Linde 2002) 38.

<sup>19</sup> A Nemzetbiztonsági Hivatal 2006 őszén közleményt adott ki, melyben a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel (helyszínen tartózkodás) esetleges büntetőjogi következményeire (pszichikai bűnsegély) hívta fel az állampolgárok figyelmét. Az ezzel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat (OBH 4583/2007) összefoglalóját lásd HAJAS Barnabás (szerk.): *Gyülekezési jogi projekt* [ÁJOB projektfüzetek 2009/1.] (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009) 91.

<sup>20</sup> Ezzel kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy nem a büntető anyagi jog „erőszak” és „erőszakos magatartás” fogalma, hanem a köznyelvi értelemben vett „ténylegesen kifejtett erőszak” az irányadó. Ebből pedig az is következik, hogy nem elegendő az erőszak kilátásba helyezése. Ugyancsak nem vezet a békés jelleg elvesztéséhez erőszakos, sértő, vagy lealacsonyító kifejezések használata függetlenül attól, hogy az transzparensen jelenik meg, vagy a résztvevők skandálják. Így – bármennyire ijesztő is – egy többezres tömegtől hallani, de a résztvevők „Fegyverbe! Fegyverbe!” skandalása ezért nem vezethet a békés jelleg elvesztéséhez.

<sup>21</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv. 39.077/2006/6. A konkrét esetben a kormány-ellenes tüntetők demonstrációjuk jogszerűsége, valamint a rendőrség eljárásának jogellenessége tudatában kezdtek az intézkedő rendőröket sértegetni.

védelme alatt. A békétlenség tehát nem szinonimája sem a jogsértésnek, de még büntetőjogba ütközésnek sem, vagyis nem vezet feltétlenül minden jogsértés, vagy akár bűncselekményi tényállási elem megvalósítása a békés jelleg elvesztéséhez.<sup>22</sup> Összefoglalva és leegyszerűsítve tehát a gyülekezés békességének követelménye az erőszakos magatartások tilalmaként is leírható.<sup>23</sup>

A hatályos törvény a békés jelleg elvesztéséhez kifejezett jogkövetkezményt nem fűz, azonban – a fentiekből következően – a nem békés rendezvények nyilvánvalóan nem állhatnak az Alaptörvény védelme alatt. (Egyébként eddig is ez a logika szolgált az alapjául annak, hogy ha egy eredetileg békés rendezvény elveszítette ezt a jellegét, annak a rendezvény feloszlata lehet az eredménye.<sup>24</sup> A feloszlataásra azonban csak legvégső eszközként, kizárólag akkor kerülhet sor, ha a minden más, a rendezvény békés jellegének helyreállítása érdekében alkalmazott eszköz sikertelen maradt.<sup>25</sup>)

A békés jelleggel szoros kapcsolatban áll a fegyveres megjelenés tilalma, illetve a fegyvertelen megjelenés követelménye. Az alkotmányozó sem az 1989-ben, sem pedig a 2011-ben, annak ellenére nem ítélte a kritériumot olyan súlyúnak, hogy az Alkotmány, vagy az Alaptörvény szövegében azt megjelenítse, hogy tizenegy európai, vagy észak-amerikai alkotmány<sup>26</sup> és az EJAÉ kifejezetten a fegyvertelen gyülekezést részesíti védelemben. A gyülekezés békés jellegével pedig – pusztán nyelvtani értelmezés alapján is – összeegyeztethetetlen lenne, ha a rendezvény résztvevői azon fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelennének meg. E magától értetődő tilalmat egyébként – külön alkotmányi, illetve a jövőben alaptörvényi rendelkezés hiányában – a Gytv. 12. § (2) bekezdése kifejezetten megismétli, sőt, a 14. § (1) bekezdésének második fordulata feloszlataási okként határozza meg, ha „a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg”. A Gytv. 15. § b) pontja pedig meghatározza a fegyveres és felfegyverkezve megjelenés fogalmát. A tapasztalatok szerint csaknem bizonyosan a békés jelleg elvesztésére vezet, ha a rendezvény résztvevői fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelennek meg. A Gytv. tervezetéhez fűzött miniszteri indokolás szerint „annak érdekében, hogy a rendezvény békésen, törvényes keretek között kerüljön megtartásra, a Javaslat – a nemzetközi joggyakorlattal megegyezően – megtiltja a rendezvényen a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenést [...]”<sup>27</sup> A fegyverviselési (felfegyverke-

<sup>22</sup> Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene a rendezvényt feloszlítani, ha az bűncselekményt, vagy arra való felhívást valósít meg.

<sup>23</sup> DIETEL–GINTZE–KNIESEL (17. lj.) § 1. 140. margószám.

<sup>24</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.

<sup>25</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>26</sup> Így a belga, dán, görög, ír, litván, luxemburgi, német, olasz, portugál, román, spanyol alkotmányok.

<sup>27</sup> Vö. a Gytv. 12. §-ához fűzött részletes indokolással.

zési) tilalom hivatott tehát a rendezvények erőszakos lefolyását megakadályozni, vagy ennek veszélyét minimalizálni. Ez egyfelől a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében szükséges. Másfelől azonban a gyülekezési jog kommunikációs jogi jellegéből fakadón védi a szabad kommunikációt: az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot egyaránt. Könnyen belátható ugyanis, hogy erőszak árnyékában nehezen képzelhető el szabad kommunikáció. Kérdésként vehető fel, hogy az említett külföldi példákhoz hasonlóan miért nem tette az Alaptörvény a gyülekezési jog fogalmi elemévé a fegyvertelenség kritériumát? Az alkotmányozói akarat feltárása e tekintetben csaknem lehetetlen, ugyanis a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057 határozat erre vonatkozó utalást nem tartalmaz, és az Alaptörvény elfogadásakor nem volt az érdeklődés homlokterébe tartozó kérdés, arról sem az eseti bizottság munkája során, sem az Alaptörvény parlamenti vitájában nem esett szó.

Ugyancsak szembetűnő, hogy az Alkotmány „elismeri és biztosítja” fordulata helyett az Alaptörvény a „joga van” fordulatot használja a VIII. cikkben. E szabályozási megoldás sem ismeretlen sem a külföldi alkotmányokban, sem pedig az egyes nemzetközi dokumentumokban: azok ugyanis rendszeresen a „joga/uk van”,<sup>28</sup> „jogosultak”,<sup>29</sup> „mindenkit megillet”,<sup>30</sup> „szabad”<sup>31</sup> stb. fordulatot használják. Kérdés, hogy változott-e a szöveg jelentéstartalma az Alkotmány szövegéhez képest, vagyis az Alkotmány 62. § (1) bekezdése rendelkezett-e, olyan jelentéstartalommal, amelyet az Alaptörvény – nem pusztán annak VIII. cikkének (1) bekezdése! – nem fed le? Az „elismeri” megfogalmazás semmiképp nem bír ilyen többlettel.

Külön kell azonban vizsgálni a „biztosítja” fordulat hiányának kérdését: az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdése tartalmát tekintve maradéktalanul helyettesíti-e az Alkotmány rendelkezését, vagy éppen az Alaptörvénynek van olyan szabálya, amely miatt indokolatlanná, vagy szükségtelenné vált a korábbi rendelkezés? A kérdés önmagában már csak azért is érdekes, mert hét európai alkotmány<sup>32</sup> kifejezetten „biztosítja” fordulatot használja a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben, a lett alkotmány pedig a gyülekezési jog védelméről rendelkezik.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. E rendelkezés az alapjogok érvényesülésére egy negatív és egy pozitív állami magatartást is előír. Egyfelől az alapjogok „tiszteletben

<sup>28</sup> EU Alapjogi Karta, EJAE, EJEE, észt, német, portugál, dán, finn, belga, olasz, görög, litván, alkotmányok

<sup>29</sup> Így a dán és finn alkotmányban.

<sup>30</sup> Lásd a kanadai és ciprusi alkotmányokat.

<sup>31</sup> Pl. román és spanyol alkotmányok.

<sup>32</sup> Így a cseh, az ír, a lengyel, a luxemburgi, a svéd, a szlovák és szlovén alkotmány.

tartása” – külön meghatározott címzett hiányában mindenkitől, állami szervtől, természetes és jogi személyektől egyaránt – tartózkodást követel,<sup>33</sup> ugyanakkor az alapjogok „védelme” aktív állami magatartást is feltételez. Így az alaptörvény – valamennyi alapjogra irányadóan – kimondja, hogy az alapjogoknak van egy alanyi (az adott alapjoggal való élés lehetősége, amelyet mindenki köteles tiszteletben tartani) és van egy objektív intézményvédelmi oldala, amely a jogok védelmével, illetve érvényesülésével összefüggő állami kötelezettségekben érhető tetten. Az Alaptörvény rendelkezéseinek nagyobb részében az állam adott alapjog védelmére és érvényesülésére vonatkozó konkrét kötelezettsége – szemben az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével, a normaszövegben – nem jelenik meg. Gyakorlatilag ezt pótolja az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének az alapjogok védelmét az állam általános kötelezettségévé tevő fordulata.

„Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értekeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnak, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”<sup>34</sup>

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja ez a szabályozási kötelezettséget

<sup>33</sup> Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése a tiszteletben tartást is állami feladatként határozta meg.

<sup>34</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–303.

(a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától), része e követelménynek azon fórumok védelme, ahol az alapjogsérelem orvosolható, de az államnak általában is kötelezettsége az alapjogi rendszer egészének (mint értékrendszernek) a védelme. Ki kell emelni azt, hogy az objektív alapjogvédelmi kötelezettség eleve feltételezi a szubjektív jog meglétét, tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, így az egyén részéről közvetlenül nem is kényszeríthető ki. Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége szélesebb, mint az „érvényesülés lehetővé tétele”, az adott alapjogot általában, absztrakt módon, mint értéket is védelem alá kell helyezni. Elviakban minden alapjognak – mint alkotmányos „értékhorozónak” – létezik intézményes oldala, de a leginkább kiemelt, védett értékek közé tartozik az emberi élet és méltóság, a vélemények pluralizmusa, vagy éppen a lelkiismeret szabadsága. Az pedig az adott alapjog jellegéből, természetéből következik az, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségeltetik.

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában is rámutatott: „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.” Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezési jog – mint a kiemelt kommunikációs szabadságjog – érvényesülésének biztosítása érdekében. A gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy a hatóságnak – szükség esetén – akár erő alkalmazásával is biztosítania kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályoznia, hogy azt mások megzavarják.

Indokolt kitérni arra, hogy más kommunikációs jogok tárgyához képest a gyülekezés – időben korlátozott volta miatt – nem éri el az intézményesülés olyan szintjét, mint például a sajtószabadság. Úgy vélem ezért, hogy nem a

gyülekezés maga (mint valamilyen önálló entitás), hanem a gyülekezési jog gyakorlóinak (szervező, vezető, rendező, résztvevő) alapjoggyakorlása áll az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének – és azzal összhangban a Gytv. 1. § utolsó fordulata – védelme alatt.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának – a magyar alkotmánybírói gyakorlat által is hivatkozott – álláspontja szerint a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozásának nem lehet oka önmagában az erőszakos ellendemonstráció lehetősége, vagy azon eshetőség, hogy olyan szélsőségesek csatlakoznak a demonstrációhoz, akiknek céljai nem békések, vagy, hogy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel. A békés gyülekezés jogát még akkor is védelem illeti, azaz gyakorlását tehát még abban az esetben is biztosítani kell, ha valóban fennáll annak a veszélye, hogy a felvonulás a szervezőkön kívül álló okok miatt zavargásba torkollik.<sup>35</sup>

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az Alaptörvény a VIII. cikk (1) bekezdésének eltérő megfogalmazása – az Alaptörvény I. cikkéből, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából fakadó – állami objektív intézményvédelmi kötelezettség miatt sem a gyülekezési jog gyakorlatában, sem pedig az ahhoz kapcsolódó állami feladatok körében változást nem okoz.

Az Alaptörvény rendelkezései – szemben az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló országgyűlési határozattal – nem írják elő, hogy a gyülekezési jogra vonatkozó szabályokat, vagy csak az azzal kapcsolatos alkotmányos biztosítékokat sarkalatos törvény szabályozza. Ennek azonban sem az Alaptörvény indokolásából, sem pedig a parlamenti vitából nem derül ki az indoka. Megjegyzendő azonban, hogy Jakab András magántervezetében<sup>36</sup> ugyancsak az Alkotmány 62. § (2) bekezdésének elhagyását javasolta, mert álláspontja szerint a tárgykör a jövőben nem lenne kétharmados szabályozási tárgykör, hiszen az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében képes a már meglévő alapjogvédelmi szint megtartására. (Szili Katalin T/2628 sz. törvényjavaslata változatlanul vette át az Alkotmány rendelkezését.) Alapvetően egyetértek Jakab Andrással abban, hogy az Alkotmánybíróság képes lehet a meglévő alapjogvédelmi szint megtartására, megjegyezném azonban, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát és hatását a hazai gyülekezési jogi gyakorlatra legalább ilyen jelentőségűnek tartom.

Legalább ennyire izgalmas kérdés az is, hogy az alkotmányozó hatalom milyen szabályozási lehetőségeket hagyott kiaknázatlanul a VIII. cikk megfogalmazásakor? Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési szabályához képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának

<sup>35</sup> *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, Decisions and Reports 21, p. 138.

<sup>36</sup> JAKAB (I. lj.).

alapvető feltételeit, valamint a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák. Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték. Az általam vizsgált harminc dokumentumból húsz tartalmaz valamilyen korlátozási indokot, vagy a korlátozás megállapítására vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást. Csaknem általánosan elfogadottnak tekinthetőek azok a rendelkezések, amelyek – mások jogai és szabadsága mellett – közrendi<sup>37</sup> okból lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását, de gyakran ilyen indok lehet a közérkölc, a közbiztonság, a közérdek, vagy éppen a közlekedés is. Sajnálatos módon a hatályos szabályozásban ismert korlátozási klauzulák alkalmazása komoly kihívásokkal küzd. A „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” elnevezésű megtiltási ok gyakran egyfajta közrendvédelmi klauzulaként érvényesül, azonos útvonalon megtartott rendezvények közül egyeseket lényegesen kisebb létszám esetén is megtilt a rendőrség, másokat azonban tudomásul vesz.<sup>38</sup> Úgy vélem egyébként, hogy a közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni.<sup>39</sup> Mindezzel kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a közrendet, vagy a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása – függetlenül azok közlekedésre gyakorolt hatásától – szükséges és arányos korlátozása lehet a gyülekezési jognak. A hazai szakirodalom a közrendi klauzulákkal szemben meglehetősen tartózkodó (vagy helyesebben: elzárkózó). Ezeket azonban a német alkotmánybíróság Brokdorf-határozatában<sup>40</sup> felállított mércéje mellett

<sup>37</sup> A közrend fogalmáról lásd bővebben KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései* (Budapest: KJK-Kerszöv 2004) 204–207., továbbá KARSAI Krisztina: „A közrend európai (jogi) fogalmáról” in GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* (Pécs 2011) 29.

<sup>38</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa először az A/JB 6021/2009. számú jelentésében az ugyanazon útvonallal kapcsolatos, következetesnek nehezen tekinthető joggyakorlatot már kritikával illette, és megállapította, hogy az a kialakult, és nagymértékben eltérő gyakorlat, amely az egyes, az Andrássy útra és a Hősök terére bejelentett rendezvények megtiltása, illetve tudomásulvétele során a rendőrség folytat, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz. Az ombudsman megállapítása legfeljebb annyiban egészíthető ki, hogy a bíróság gyakorlata hasonlóan következetlen tűnik. Csak azzal egészíteném ki, hogy a bíróság gyakorlata éppen ugyanilyen kritikával illethető.

<sup>39</sup> Herbert HOFER-ZENI: „Versammlungsfreiheit in Österreich” *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.

<sup>40</sup> BVerfGE 69, 315.



megfelelően alkalmazhatónak, és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb színvonalon biztosítható korlátozásnak tartom.<sup>41</sup> Álláspontom szerint azzal, ha az Alaptörvény a gyülekezési jog korlátozásának legfontosabb szabályait meghatározta volna, hasznos fogódzót teremtett volna a törvényalkotónak a kérdés rekodifikációjához. Hangsúlyozandó azonban, hogy azon nemzetközi, vagy regionális emberi jogi dokumentumok, amelyeknek Magyarország részese, külön alaptörvényi rendelkezés nélkül is lehetővé teszik a gyülekezési jog különböző elvont értékek alapján történő *törvényi* korlátozását.<sup>42</sup>

Az általam vizsgált dokumentumok mintegy harmada rendelkezik arról, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának nem feltétele annak engedélyezése,<sup>43</sup> vagy bejelentése sem.<sup>44</sup> A lett, az olasz és a spanyol alkotmányok azonban kifejezetten rendelkeznek a rendezvény bejelentésének szükségességéről. Azzal, hogy az Alaptörvény ilyen rendelkezést nem tartalmaz, nem okoz sem szabályozási, sem majdani jogalkalmazási nehézséget, ugyanis az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy annak szükségességét, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tervezett rendezvény tekintetében áll fenn, az indokolja, hogy a közterület a Gytv. 15. § a) pontjának szabatos meghatározása szerint a mindenki számára szabadon hozzáférhető terület, út, utca, tér. A mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt. A közterület használatának, igénybe vételének lehetősége ugyanis a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjog, a szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele. A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület. Mivel az Alkotmánybíróságnak következetes az ítélkezési gyakorlata azt illetően, hogy az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell

<sup>41</sup> Magyarul összefoglalóan SÓLYOM Péter: „Demokrácia és gyülekezési szabadság” *Fundamentum* 2007/1. 12–13.

<sup>42</sup> EJEE 11. cikk 2. bekezdése: E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcsek vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

<sup>43</sup> Lásd belga, cseh, dán, finn, luxemburgi, portugál, spanyol, szlovák alkotmányok.

<sup>44</sup> A német alaptörvény szerint a gyülekezési jog bejelentés vagy engedély nélkül gyakorolható. (Mivel a GG szerint a szabad ég alatt tartott gyűlések korlátozhatóak, a VersG kifejezetten megkívánja azok bejelentését.)

az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is, két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. Ez indokolja, hogy a hatóság időben tudomást szerezzen a közterületen tartandó rendezvényről, és erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentésének az előírása. Az Alkotmánybíróság álláspontjával csak részben tudok azonosulni, ugyanis szerintem nem a szabad mozgáshoz való jog, hanem éppen a gyülekezési jog gyakorlása érdekében elengedhetetlen a bejelentés.

Érdekes szabályozási megoldásokkal találkozunk néhány európai alkotmányban, amikor előbb a teljes gyülekezési szabadságot mondják ki, azonban a közterületi rendezvényekre speciális szabályokat állapítanak meg, vagy a speciális szabályokhoz felhatalmazást adnak. Így a belga alkotmány szerint a szabadtéri gyűlések a rendőrségi törvény hatálya alá tartoznak, a görög alkotmány lehetővé teszi a rendőri jelenlétet a szabad ég alatt megtartott rendezvényeken, a cseh és szlovák alkotmány pedig csak a nyilvános helyen való gyülekezés esetére teszi lehetővé.

Az alaptörvényi szabályozás tartalmát tekintve – éppen a nemzetközi dokumentumokban foglaltakra, valamint az Alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel – az alapjogi kétharmad hiányát leszámítva, semmilyen érdemi változást nem hoz. A mindazon szabályok hiánya, amelyekkel VIII. cikk rendelkezései kiegészíthetők lettek volna, nem okoznak jogalkalmazási nehézséget, „mindössze” az esetlegesen megalkotásra kerülő új gyülekezési törvény szabályozási elveinek, a jogintézmény továbbfejlesztésének irányainak meghatározása, valamint az alkotmányozó gyülekezési jog-képe megismerhetősége szempontjából tehetett volna szert jelentőségre. Megjegyzendő, hogy azzal, hogy a lehető legrövidebb, így minden konfliktusra okot adó szóhasználattól mentes, több ország alkotmányi szabályaival szó szerint megegyező, ha tetszik „biztonsági” megfogalmazást választott az Alkotmányozó, nem tette ki sem hazai, sem külföldi kritikának a rendelkezést.



# A 2011. ÉVI ALAPTÖRVÉNY, ÉS A CSALÁDOK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY HATÁSA A CSALÁDI JOGRA

JOBBÁGYI GÁBOR\*

## 1. Bevezető gondolatok

Mielőtt részletesebben elemezném, a fenti két alapjogszabály hatását a családi jogra, néhány gondolatot meg kell említeni a korábbi családi jogról.

Vitatható véleményem szerint az 1952. évi Csjt-n alapuló családi jogi jogszabályanyag számos súlyos hiányosságban szenved, és szenvedett. Kiinduló hiba, hogy a joganyagot kivették a Ptk. rendszeréből (1959. évi IV. tv.) a többi szocialista országhoz hasonlóan. Ezzel megszakadt az az évezredes szoros kapcsolat, mely a családi jogot a személyek jogához, a dologi, öröklési és kötelmi joghoz kapcsolta. Így e terület a jogalkotás, a jogalkalmazás – de mondhatjuk a jogtudományt is – számára periférikus területté vált – hallatlan gyakorlati fontossága ellenére. Ezen kívül a Csjt-ben súlyos aránytalanságok is találhatók; például a gyakorlatban alig érvényesülő házassági érvénytelenségi szabályokról lényegesen több szakasz szól, mint a házassági vagyoni jogról. Szólni kell arról is, hogy 60 éven keresztül a gyakorlatban súlyosan diszkriminatív család, gyermek és életellenes politika valósult meg jogi és pénzügyi eszközökkel. Mindennek egyenes következménye volt a házasságok számának radikális visszaesése, a válások arányának növekedése, a katasztrofális demográfiai helyzet. (Csak egy példa a sok közül az 1995. évi XLVIII. tv. „Bokros csomag” gyerekellenes pénzügyi rendelkezései.) Mindez történt úgy, hogy a nemzetközi egyezmények és a korábbi magyar Alkotmány (1949. évi XX. tv.) szép családvédelmi rendelkezéseket tartalmaztak – megakadva a deklaráció szintjén. Például – Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (kihirdetve; 1956/16 cikk „[...] a család a társadalom alapegysége és joga van a megfelelő védelemhez.”

– A Gazdasági – Szociális – Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezség-  
okmánya (kihirdetve 1976)

\* Tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE JÁK)

- családnak védelmet és segítséget kell nyújtani.
- a gyermek és az ifjúság védelme különleges intézkedéseket igényel.

Az 1949. évi XX. tv. 15. §, 16. §, 66. §, 67. § szinte szó szerint átemeli a magyar jogba ezeket a nemzetközi jogszabályokat. Látható, hogy mindez 60 éven keresztül a deklaráció szintjén maradt a jogalkotás, a politika családellenes, diszkriminatív volt.

A 2010-ben hivatalba lépő új kormány programjában radikális változásokat ígért a családpolitikában és a jogalkotásban. Ennek első megnyilvánulása a személyi jövedelemadóról szóló törvény átalakítása volt. (1956. évi CXVII. tv. 29/A. § (1)-(3) bek.) Ez bevezeti a „családi jövedelemadózást”, mely egy és kettő eltartott esetén gyermekenként 62.500 Ft, három eltartott esetén havonta 206.250 Ft adóalap kedvezményt ad – ezzel gyakorlatilag egy háromgyermekes átlagos jövedelmű eltartó személyi jövedelemadó-mentessé vált.

## 2. A jogszabályi változásokról

A következő nagy változás Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Az Alaptörvény több szakaszban foglalkozik a családok, a gyermekek, az anyák, s az ifjúság védelmével. (Így a család védelme megjelenik a „preambulumban” az Alapvetés L) cikkében, a Szabadság és felelősség rész II., a XIV., XV., XVI., XVIII. és XIX. cikkében).

Ezen részek közül különösen vitatott volt, hogy a házasságot, mint férfi és nő életközösségét határozza meg – megjegyzendő, hogy ezt egy korábbi Alkotmánybírósági határozat is kimondta. A kritika fő tárgya az volt – annak ellenére, hogy Európában jelenleg csak hét államban köthetnek házasságot azonos neműek –, hogy a házasságot „korlátozza” a jövőre nézve is, mint férfi és nő életközösségét, ezért diszkriminatív. A kritikával magam részéről nem értek egyet. A XX. századig egyetlen társadalomban nem merült fel az azonos neműek házasságkötési lehetősége, alapvetően azért, mert az emberi közösség szempontjából lényegesen kedvezőbb – ezért támogatott – férfi és nő házassága (demográfiai, öröklési, gyermeknevelési és más szempontok miatt). Mindez nem jelent diszkriminációt és számos más területen érvényesül (például a képzett munkaerő magasabb fizetése a képzetlennél, családi kedvezményt, családi pótlékot a gyermekesek kapnak, a gyermektelenek nem, a jól tanuló egyetemista ösztöndíjat kap, a rosszul tanuló nem – és sorolni lehet a példákat).

A másik nagyon vitatott kérdés a Szabadság és felelősség fejezet II. cikkéhez kapcsolódik, mely az emberi életvédelem kapcsán kimondja, hogy „a magzat életét a fogantatásától kezdve védelem illeti meg.” Ez a kritika is nehezen érthető. Ezt az elvét már kimondta az 1992. évi LXXIX. tv. preambuluma, sőt két Alkotmánybírósági határozat is [64/1991. (XII. 17) ABH és a 48/1998. (XI. 23.)

ABH]. E rendelkezésből nem következik „abortusztilalom” – mint a kritikusok vélik. A törvényhozónak lehetősége van ennek alapján változtatni, módosítani, ésszerűsíteni a hatályos szabályokban – de ez eddig is megtörténhetett volna. Vagyis a jogalkotónak *lehetősége* kétségtelen van a változtatásra, és itt például a művi megtermékenyítés, a magzatkísérletek szabályai is szóba jönnek, de jelenleg teljesen nyitott kérdés, kíván-e élni, ezen lehetőséggel.

A következő nagy lépés a Családok Védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény volt. E törvény legnagyobb erényének mondhatjuk, hogy szemben az 1952. évi IV. törvénnyel *sarkalatos törvényben*, összefoglalóan, egyértelműen rögzít családdal kapcsolatos jogokat-kötelezettségeket. E körben nem csak a szülői és gyermeki jogokról-kötelezettségekről szól részletesen, hanem *az állam és a munkáltatók konkrét kötelezettségeiről*. (Vagyis nem *deklaratív jogszabály*, mint a korábbiak.) Ezen változásokat, szemben az elmúlt 60 év gyakorlatával, s jogalkotásával, feltétlenül pozitívnak kell tekinteni. További változást lehet várni az *új Ptk. Családi jogi részében*, s a hozzá kapcsolódó jogszabályokban, valamint az *életvédelem területén, az egészségügyről szóló törvényben*. E területeken azonban még konkrét tervekről nem lehetett hallani, ezért találgatásokba jelenleg felesleges bocsátkozni.



# KÖZTEHERVISELÉS AZ ÚJ ALKOTMÁNYBAN\*

KLICSU LÁSZLÓ\*\*

Tisztelt Hallgatóság!

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnökének felkérésére Schanda Balázs mint e kar dékánja tavaly szeptember végén „Az alkotmányozási folyamat kezdetén”<sup>1</sup> címmel nyújtotta be javaslatát az eseti bizottságnak, az új alkotmánnyal kapcsolatban. Ebben az írásban szerepel: „Általában ésszerűnek látszik erős ellenérv híján követni a hatályos szöveget.”

Nézzük meg ezért, hogy a hatályos alkotmányszöveg közteherviselési fő szabályának a változatlansága vagy inkább a megújítása mellett szólnak-e az érvek. Az előadás célja bemutatni vázlatosan, honnan ered a közteherviselés, és mit lehet a közteherviselés tartalmának tekinteni. Az alkotmányszöveg szerint „minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”. Első látásra is megállapíthatóan a közteherviselés általános, mert mindenkire kiterjed, és arányos, mert az anyagi képességekhez igazodik,<sup>2</sup> hiszen meg kell feleljen az adóalany jövedelmi és vagyoni viszonyainak.

1. A közteherviselést illetően számos elmélet létezik, ezek közös vonása, hogy egyrészt az állami elvonás jogosságát, másrészt az elvonás igazságosságának kérdéseit tárgyalják.<sup>3</sup>

Már a Bibliában is szerepelnek adózással összefüggő megállapítások, például a fejadó is, ami fél sékel, vagyis 5,7 gramm ezüst, és amelyet gazdagnak

\* A közpénzügyek alkotmányban való, átfogó szabályozása egyes kérdéseit a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem közös szervezésében, 2011. február 4-én rendezett konferencián elhangzott több előadás tárgyalta. A jelen írás a rendezvényen elhangzott egyik előadás eredeti, változtatás nélküli szövege.

\*\* Tudományos munkatárs (PPKE JÁK).

<sup>1</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/schanda\\_balazs.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/schanda_balazs.pdf).

<sup>2</sup> A 70/I. § (1) bekezdése egyes fogalmi elemek értelmezéséről lásd CSERNE Péter: „70/I. § [Közteherviselés]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 2645. oldaltól.

<sup>3</sup> HÖGYE Mihály: „Az adózás alapelvei” in Juraj NEMEC – Glen WRIGHT (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben* (Budapest: Aula 2000) 160–171.



és szegénynek egyenlően kellett fizetnie,<sup>4</sup> vagyis ez független volt a vagyontól és jövedelemtől. Mindenki előtt ismert a Bibliából, amikor a virágvasárnapot követő napon a farizeusok, tört vetve Jézusnak, felteszik a kérdést: szabad-e adót fizetni a császárnak vagy sem?<sup>5</sup> Ezekben a példákban azonban még nem az általános közteherviselésről van szó. Az első esetben a fejadót népszámlálásra használták, a császár pedig nem felhatalmazás alapján, hanem hódítóként szedett adót, arra az adó fizetésére kötelezett személyeknek semmilyen befolyásuk nem volt.

Adam Smith<sup>6</sup> (1776)<sup>7</sup> fogalmazta meg először, hogy minden polgár a képességei szerint köteles az adózást viselni, az adó legyen általános, igazságos, olcsó és kényelmes.

A közteherviselés a polgári forradalmak követelése. Az írott alkotmányok közül elsőként az Egyesült Államok 1787-es alkotmányában található, amelynek előzménye az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat. Ez utóbbi történetéhez tartozik, hogy a brit imperializmus a hétéves háború után, 1765-ben adót vetett ki a gyarmatosokra, ami az önérzetüket sértette. Majd újabb sérelmes intézkedések következtek. 1766-ban a New York-i gyarmatok kongresszusán követelik az adók eltörlését és kijelentik: „Képvisélet nélkül nincs adózás”: 1767-ben a Townshend-féle adótörvények tovább rontották a helyzetet, és Bostonban 1770-ben már összeütközés történt. Amikor Anglia meghátrál, és eltörli az adókat, kivéve a teavámot, 1773. december 13-án a gyarmatosok a Brit Kelet-Indiai Társaság tearakományát semmisítik meg.<sup>8</sup> A Függetlenségi Nyilatkozat<sup>9</sup> egyik pontja azt rója fel a brit királynak, hogy hozzájárulását adta adók kivetéséhez, a gyarmatok beleegyezése nélkül.

Ilyen előzmények után az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya<sup>10</sup> 8. §-ának első bekezdése kimondja, hogy a Kongresszus hatáskörrel bír adók, vámok, il-

<sup>4</sup> Katolikus Biblia, Kiv 30. 13–15 (Szent István Társulat kiadása 1966) <http://www.mek.iif.hu/porta/szint/human/vallas/katbibl/html>.

<sup>5</sup> Mt 22,15–21.

<sup>6</sup> Skót közgazdász és filozófus. A nemzetek gazdagságában SMITH vázolta a „láthatatlan kéz” elméletét, az önérdek és a közérdek harmóniájának eszméjét. (A könyv egyes részeiben viszont olyan eseteket is tárgyal, amikor az önérdek követéséből a társadalomnak kára származik.) Írt a piacok működéséről, a munkabért, a profitot és a földjádékot fedező „természetes árról” és a piaci árról, ami elképzelése szerint a természetes ár felé mozog. Dicsérte a munkamegosztást, sőt a nemzeti gazdagság alapjának tartotta. Elkülönítette a termelő (produktív) és nem termelő (improduktív) munkát, illetve az ezeket végző társadalmi „osztályokat”. Elemezte a nemzetközi kereskedelem és a gyarmatosítás hatásait. [http://hu.wikipedia.org/wiki/Klasszikus\\_k%C3%B6zgazdas%C3%A1gtan](http://hu.wikipedia.org/wiki/Klasszikus_k%C3%B6zgazdas%C3%A1gtan).

<sup>7</sup> Adam SMITH: *A nemzetek gazdagsága* (Budapest: Akadémiai 1959)

<sup>8</sup> [http://www.fszek.hu/konyvtaraink/kozponti\\_konyvtar/kalendarium/?article\\_hid=22469](http://www.fszek.hu/konyvtaraink/kozponti_konyvtar/kalendarium/?article_hid=22469).

<sup>9</sup> <http://mek.oszk.hu/02200/02256/02256.htm>.

<sup>10</sup> [http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution\\_in\\_hungarian.html](http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html).

letékek és járulékok kivetésére, valamint behajtására, adósságok kifizetésére, az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatalára, de a vámok, illetékek és járulékok az Egyesült Államok egészében egységesek. A 9. § negyedik bekezdése lehetővé teszi bizonyos feltételek mellett fejadó kivetését is,<sup>11</sup> de ez nem vezethet adóprivilegiumhoz.

A közteherviselés követelése megjelenik a francia forradalom egyik alapvető dokumentumában is. Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*), amelyet az alkotmány elkészítése felé tett első lépésként 1789. augusztus 26-án fogadott el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (*Assemblée nationale constituante*), kimondta:

„XIII. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani.

XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségszerűségét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát.”<sup>12</sup>

Ez a dokumentum is a képességek szerinti adózás követelményéből indul ki. Hozzáteszi ehhez az elvhez, hogy a közös hozzájárulás alapját, elosztását, behajtását a polgároknak van joguk eldönteni.

Feltűnő, hogy a közteherviselés elvének ezek a megfogalmazásai nem alapvető kötelezettségként szólnak, hanem alapelveként (a franciáknál), illetve hatásköri szabályként (egy olyan államban, amely szövetségi). Mindkét megfogalmazásból következik az is, hogy az állam költségeinek a fedezéséről a polgárok képviselői, a törvényhozás dönthet.

Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy már nagyon korán megjelenik a közteherviseléssel kapcsolatban az a követelmény, hogy adót csak a választott népképviselő döntése alapján, törvényben lehet bevezetni. Mindkét megfogalmazás utal a terhek elosztásának egyenlőségére és egységességére, általánosságára.

Hazánkban az általános közteherviselés felé tett első lépés a nemesek adómentessége elvének a megtörése volt a Széchenyi lánchíd építéséről szóló szerződést jóváhagyó törvényben.<sup>13</sup> A szerződés kimondta, hogy a hídon az átke-lőknek vámot kell majd fizetniük; mindenkinek, a nemeseknek is. Ez a nemesi előjogok csorbítását, a közteherviselés elvének a részleges bevezetését is jelentette.

<sup>11</sup> „Fejadót vagy más egyenes adót csak a fenti rendelkezésekkel összhangban végrehajtott népszámlálás vagy becslés arányában lehet kivetni.”

<sup>12</sup> <http://mek.nif.hu/00000/00056/html/228.htm>.

<sup>13</sup> 1840. évi XXXIX. tc.

Az 1848-as áprilisi törvények közül a VIII. tc. mondta ki, hogy az állam terheit a lakosok közösen viselik.<sup>14</sup> Vagyis ezzel megszűnt a nemesség adómentessége, a közteherviselés általánossá vált, amivel jelentős új bevételi forrásra tett szert az állam, elősegítve a társadalmi különbségek csökkenését is. A közteherviselésen alapuló új adó kivetését 1848 novemberére irányozta elő a cikkely.

A szabadságharc leverését követően azonban a közadózás rendszerét elvetették. Chartális alkotmány hiányában csak néhány, az adórendszert jellemző körülményt érdemes megemlíteni: az osztrák rendszer a parasztságra kétszer olyan súlyos terhet rótt, mint a nemességre. A tényleges jövedelmek megragadására a jövedelemadó 1868-tól, illetve 1909-től vezették be a Monarchiában, a vagyonadó heves ellenállásba ütközött. 1919-1945 között 170 jogcímen szedtek adót a polgároktól.<sup>15</sup>

Az írott alkotmány megjelenésétől, 1949-től 1989. október 23-ig az Alkotmány nem tartalmazott a közteherviselésre vonatkozó rendelkezést.

2. Az elvonás igazságosságának kérdéséhez tartozik, hogy az igazságos adó, az adóigazságosság mindenekelőtt egyenlőséget jelent, az adóprivilegiumok hiányát. Az adózásra úgy is lehet tekinteni, mint a gazdaság szabadságának az árára, vagyis az adózás nem korlátja a szabadságnak, hanem éppen ellenkezőleg, a szabadság kifejeződése.

A történelmi tapasztalat, különösen Közép-Kelet Európa és a volt Szovjetunió története azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol központi gazdaságirányítás van, nincs szükség adókra. Az ilyen országokban viszont nem szabad a tulajdon és nincs gazdasági autonómia sem.<sup>16</sup> Ahol viszont a tulajdon és a vállalkozás szabad, csakis adók útján biztosítható az állami kiadások fedezete.

<sup>14</sup> A törvény szövege szerint „Magyarország s a kapcsolt részek minden lakosai, minden közterheket különbség nélkül egyenlően és aránylagosan viselik”. Érdekesség, hogy a törvény egyetlen mondat, majd ezt követi három szakasz, amelyek szerint ki kell „dolgoztatni ideiglenesen az adózási kulcsot, és ezen kulcs szerint a kivetés más a legközelebbi közigazgatási évtől”, illetve egy „átmeneti rendelkezés”: a közigazgatási év elejéig (amely november 1-je) „a már kivetett közterhek behajtása elrendeltek”. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5276>.

<sup>15</sup> BOJKÓ Béla: *Magyar adórendszer és adópolitika (1919–1945)* (Budapest: Püski 1997) 13–16.

<sup>16</sup> Figyelmet érdemel, hogy az első magyar adóreform 1987-es és 1988-as törvényeken alapul, vagyis a jövedelemadó, az áfa, a nyereségadó és a társasági törvény bevezetése megelőzte a rendszerváltást. GOSZTONYI Péter *A magyar Golgota* című könyvében (Budapest: Százszorszép 1993) azt írja egy 1988. március második felében BERECZ Jánossal folytatott beszélgetésről, hogy a PB-titkár szerint GROMIKO, az akkori Szovjetunió külügyminisztere már figyelmeztette őket: mélyreható változásokkal kell számolni nemcsak gazdasági, de politikai téren is, feladják kelet-európai pozíciójukat (241–243.). Az összeomlás GOSZTONYI szerint nem a váratlanság erejével érte a pártvezetőket: „Majd megbizonyosodik, éltek-e ők megfelelőképpen a figyelemzetéssel?”

Egy német jogtudós, Paul Kirchhof<sup>17</sup> egyik könyve<sup>18</sup> érdekes jogtudományi megfontolásokat tartalmaz a közteherviselésről. A szerző alkotmányjogi alapon elveti az adók gazdaságirányításban betöltött szerepét, és az adók finanszírozási szerepét hangsúlyozza. Ennek legitimitását az teremti meg, hogy a jövedelem általában és nyilvánvalóan függ attól a közösségtől és a közösség biztosította jogi-gazdasági keretektől, amelyben azt megszerzik. Ilyenkor a közösség képviselőjében az állam a közrehatás eredményeként keletkezett jövedelemhányad egy részét – adók útján – visszakövetelheti. Például egy bűnügyi regényt akár egy éjszaka alatt meg lehet írni, és a könyv a piacon hatalmas sikert arathat, magas jövedelmet eredményezhet, miközben egy adóreformról három éven keresztül, éjjel-nappal írt könyvet az állam által biztosított piac esetleg másként értékeli, noha a közösség szempontjából lehet, hogy ez utóbbi az értékesebb még akkor is, ha nem sikeres a piac ítélete szerint. Innen ered az adók progresszív kialakításának indokoltsága is: aki nagyobb jövedelemre tesz szert, az intenzívebben használja a piacot, az állam által biztosított feltételeket, és ezért a közreműködő közösség nagyobb igénnyel léphet fel vele szemben.

Az állam a rendelkezésére álló pénzt másképpen szerzi meg, mint ahogyan az a magángazdaságban közvetlen teljesítménycsere révén történik. Az állam közvetlenül nem piaci szereplő. Szolgáltatásai, amelyeket a közösség egészének érdekében tart fenn, nem piaci körülmények között cserélnek gazdát. Az állam pénzügyi-gazdasági elfogulatlanságát és szuverenitását védi az, hogy működését adókon keresztül finanszírozza: a több adót fizetőknek nincs erősebb befolyásuk az állam működésére, a törvényhozásra, mint a kevesebb adót fizetőknek és viszont: az állam nem keresi jobban a több adót fizetők kegyét, mint a kevesebbet fizetőket.

A könyv szerint annak az állampolitikai nézetnek, amely a Magna Charta Libertatum, illetve Nagy Frigyes második politikai végrendelete adóztatási alapelvei óta az adóztatási jog korlátozásából indul ki, és védi az adófizetőket azzal, hogy a mértéktelen adót tiltja, s követelményként állítja, hogy a jövedelmek nagyobb felét<sup>19</sup> élvezze az, aki hozzájut, az alkotmányjogi lecsapódása a teljesítőképesség szerinti adózás elve, az elkobzás jellegű adók tilalma, a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő adóztatás követelménye.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Német alkotmány- és adójogász, a Heidelbergi Egyetem jogi karán professzor, 1987 és 1999 között szövetségi alkotmánybíró, [http://de.wikipedia.org/wiki/Paul\\_Kirchhof](http://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Kirchhof).

<sup>18</sup> Paul KIRCHHOF: *Der Weg zu einem neuen Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht* (München: Deutscher Taschenbuch 2005).

<sup>19</sup> A „nagyobb fele” számításakor figyelembe kell venni a közvetett adókat is. Így az elvileg szóba jöhető 50%-os adókulcsból le kell számítani az általános forgalmi adó mértékét. Pl. KIRCHHOF egykulcsos adóról szóló modellje szerint 25% esik a jövedelemadókra, a közvetett adók okozta terhelést is figyelembe veszi.

<sup>20</sup> Az utóbbi két elv megjelenik a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is. A 1531/B/1991. AB határozattal eldöntött ügyben, egy helyi adót megállapító önkormányzati rendeletet azért

Az elkobzás jellegű adók tilalmát – a teherviselők gazdasági lehetőségeihez igazodó, igazságos, az egyenlőség és a progresszivitás elvét szem előtt tartó adórendszerre való utalás mellett – a legújabb alkotmányok közül a Spanyol Királyság 1978. december 29-i alkotmánya szövegszerűen tartalmazza.<sup>21</sup>

3. A közteherviselési kötelezettség értelmezésekor kulcsfontosságú, hogy a hatályos alkotmányszövegben a „jövedelem” és „vagyon” szavak nem adótárgyra vonatkoznak.<sup>22</sup> Ma azt tanítják az egyetemek jogi karain, hogy adótárgy – Földes Gábor nyomán<sup>23</sup> – az a fizikai objektum, dolog, jog, jogviszony, tény, jogcím, amelyre az adóztatás irányul. Az adóalap pedig az adótárgy pénzben kifejezett értéke, illetve mennyisége. Adótárgy bármi lehet, aminek pénzben kifejezhető értéke vagy mennyisége van – és valamilyen laza kapcsolatban áll a kiszemelt adóalannyal és az adóalany jövedelmével, vagyonával.

Az *adóforrás* ezzel szemben (a Révai-lexikon szerint)<sup>24</sup> „azoknak a javaknak összessége, amelyekből az adót fizetik. Az adó eszerint fizethető a jövedelemből, vagy a vagyonból. Egyes jogi írók (pl. Wagner) megengedhetőnek tartják, hogy az adó a tőkevagyonból fedeztessék, mert ezáltal a vagyon- és jövedelemmegoszlás kedvezően befolyásolható. Ilyen irányú adóztatás erős demokratikus áramlatról tanúskodik, de az örökösödési adókon kívül általában azért nem javasolható, mert az adó mint visszatérő szolgáltatás a vagyon kimerülése esetén nem felelhetne meg rendeltetésének és a takarékossgot csökkentené. „Ésszerű adóforrás tehát csak a jövedelem lehet és ebből is legfőljebb csak annyi vonható el, amennyi az elsődrendű szükségletek fedezése után fennmarad.”

---

tartott az indítványozó a 70/I. § arányossági szabályát sértőnek, mert ingatlanára egyösszegű éves adót úgy állapítottak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott volt. A határozat elvi érveléssel mondta ki, hogy az AB az adó mértékét, az összegszerűség kérdését általában – mint nem alkotmányossági problémát – nem vizsgálja, de a „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó”. ABH 1993, 707, 711. Másutt ezt úgy fogalmazta meg: ha az adó mértéke olymértékben túlzott, hogy az az alapul szolgáló értékhez (ingatlan forgalmi értéke) viszonyítva már konfiskatórius, akkor az alkotmányellenes vagyonelvonást eredményezne. Ugyanígy érvelt az illetékekkel kapcsolatban a 25/2005. (VII. 14.) AB határozatában is a testület.

<sup>21</sup> 31. § (1) Anyagi képességeinek megfelelően mindenki köteles hozzájárulni a közterhek viseléséhez az egyenlőség és a progresszivitás elvén alapuló, igazságos adórendszer útján, amely azonban nem irányozhat elő vagyonelkobzást. Kovács István – Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai* (Budapest: Zrínyi 1990) 327.

<sup>22</sup> „Az Alkotmánybíróság a gazdasági forrás, az adótárgy megválasztása tekintetében eddig egyetlen követelményt állított, mégpedig azt, hogy a közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. A kiválasztott gazdasági forrásnak összefüggésben kell állnia a jövedelemmel, illetőleg vagyonnal.” Összefoglalja: 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674.

<sup>23</sup> FÖLDES Gábor: *Adójog* (Budapest: Osiris 2001) 127.

<sup>24</sup> A Pallas Nagy Lexikona „Utószó”-jának keltezése: „Budapesten, 1897 Karácsony havában”.

Az Alkotmány közteherviselési szabályából is ezek szerint – ha a közteherviselés történeti értelmezését követjük – annak a tilalomnak kell következnie, hogy az adó nem lehetetlenítheti el az adózót. Jövedelmi / vagyoni viszonyainak „megfelelően” köteles fizetni (szinte bármilyen jogcímen), de azon túl már nem. Más, mai megfogalmazásban ez a *létminimum adómentességének*<sup>25</sup> alkotmányos követelményét jelenti.

A hatályos alkotmányiszöveg közteherviselési szabálya „csak” annyit mond, hogy mindenki „köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”.

Az állam költségeihez való hozzájárulásnak változatos formái alakultak ki. Nem lehet kizárni azt sem, hogy a hozzájárulás eddig nem látott új formái jelennek meg a jövőben. A közteherviselés megfogalmazása a hatályos Alkotmányban összességében rugalmas, sok mindent beenged e fogalom alá.<sup>26</sup>

Érdemes azonban megemlíteni, hogy a 2006-os év bizonyos értelemben jelentős fordulatot hozott az Alkotmánybíróság közteherviseléssel összefüggő gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság novemberben alkotmányellenessé nyilvánította a házipénztáradóról szóló törvényt.<sup>27</sup> Először fordult elő, hogy a testület az Alkotmány 70/I. §-a alapján mondta ki egy adótörvény alkotmányellenességét. Három hónappal később – most már visszautalva az előbb említett döntésben felállított követelményekre – az úgynevezett elvárt adó szabályai minősültek alkotmányellenesnek.<sup>28</sup> 2008 decemberében pedig az előző két döntés alapján alkotmányellenessé nyilvánította az AB a luxusadóról szóló törvényt, és a helyi adónak egy olyan módosítását, amely a luxusadó törvényben foglalt adóalap-meghatározási módszert alkalmazott.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Ez a követelmény megtalálható a német AB gyakorlatában. Példának okáért a német alkotmánynak abból a szabályából, amely szerint a házasság és a család az állam különleges védelme alatt állnak (GG Art. 6 Abs.1.), az következik a gyakorlat értelmében, hogy egy család adóztatásánál a család tagjaira eső létminimumösszegeket adómentesen kell hagyni. Lásd pl. Beschluß des Zweiten Senats vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 – a német gyakorlat szerint az állam köteles az adózók jövedelmét addig a mértékig adómentesen hagyni, ameddig az egy emberhez méltó létezés minimális feltételeihez szükséges. Existenzminimum, BVerfGE 82, 60.

<sup>26</sup> Az AB gyakorlata tiltja például a fejadót: a személyi igazolvány, mint egy adott személy adatait tartalmazó okirat nem lehet alapja vélelmezett jövedelemnek. 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234. Nem lehet adóztatni házipénztárban lévő készpénzkészletet sem. 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674.

<sup>27</sup> 61/2006. (XI. 15.) AB határozat a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességéről.

<sup>28</sup> 8/2007. (II. 28.) AB határozat a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény „elvárt társasági adót” szabályozó rendelkezéseinek az alkotmányellenességéről és megsemmisítéséről.

<sup>29</sup> 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240.

Nem feltétlenül ezek a döntések következtek az AB 2006 előtti gyakorlatából. Az Alkotmány közteherviselési szabályának addigi értelmezéseit a 2005 novemberétől kezdődően megváltozott összetételű testület összességében más-ként tartotta fenn. Megváltozott az AB „adóbarát” hozzáállása, ha szabad ezt mondani. Mindhárom ügyben az adótárgy kiválasztásának és az adóalap meghatározásának szabályai minősültek a közteherviselési kötelezettséget sértő szabálynak, mindhárom ügyben a „jövedelem” és „vagyon” szavak mikénti értelmezése volt döntő, miközben az látszik, hogy az adótényállás más, a közterhekhez való hozzájárulást lényegesen befolyásoló elemeket a testület nem vette kellő súllyal figyelembe.<sup>30</sup> Az új összetételű testület a korábbi gyakorlatban kétségtelenül meglévő egyes elemeket illetően máshová helyezte a hangsúlyokat, mint a korábbi.

A gyakorlatban jelen volt, hogy adótárgy szinte bármi lehet<sup>31</sup> (elvileg akár házipénztárban lévő készpénzkészlet is, mint gazdasági forrás), és az is, hogy bevételt<sup>32</sup> is (nemcsak jövedelmet) lehet adóztatni (mint az elvárt adónál azt az állam tervezte), továbbá csak az olyan adó alkotmányellenes a 70/I. §-ba ütközés miatt, amely az adóforrást – túlzott mértékénél fogva – ellehetetleníti.<sup>33</sup> Igaz ugyanakkor, hogy a gyakorlat része volt az is, hogy az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet nem lehet adóköteles jövedelemként kezelni.<sup>34</sup> A 2006 ősze óta hozott, említett két-három döntésből azonban úgy tűnik, mintha az Alkotmány 70/I. §-a alkalmazásánál jelenleg kétféle mérce lenne: egy a jövedelem- és vagyoni típusú adókra, egy másik pedig a többire.

Napjainkban az is látszik, hogy az állam költségeihez való hozzájárulás formáinak létrehozásában nagy a jogalkotó találmányossága (aminél estenként csak az adóelkerülők leleményessége nagyobb), nemcsak hazánkban, hanem

<sup>30</sup> Az elvárt adónál az akkori szabályok szerint bizonyos esetekben 5 millió forint bevétel alapján a bevétel 2%-a után kellett 10% adót fizetni, az 5 millió forint feletti bevételnél pedig a bevétel 2%-a után 16%-ot. Nagyon nehezen védhető állítás, hogy az adóterhelés – a bevétel 2%-ának a 10 vagy 16%-a – az adóalanyt ellehetetlenítette volna.

<sup>31</sup> „Az állam (jogalkotó) nagy szabadsággal rendelkezik abban a tekintetben, hogy a közteher (így az adó) meghatározásánál milyen gazdasági forrást választ ki az adóztatás alapjául.” 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 976, 979.

<sup>32</sup> A 122/B/1996. AB határozatban vizsgált helyi iparüzési adó – amelynek alapja a bevétel – alkotmányossági vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy: „[a]z Alkotmány 70/I. §-ából nem következik az, hogy (adó)fizetési kötelezettséget (ezek között az iparüzési adót) a jövedelemadók szempontjából veszteségesnek tekintendő vállalkozásoknak előírni nem lehet” (ABH 2002, 737, 742.)

<sup>33</sup> A 1531/B/1991. AB határozat szerint a 70/I. §-t sérti, ha ingatlanra egyösszegű éves adót úgy állapítanak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott. A határozat szerint az adó mértéke, összegszerűsége nem alkotmányossági probléma, de ha „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó.” ABH 1993, 707, 711.

<sup>34</sup> 3/1993. (II. 4.) AB határozat, ABH 1993, 41, 45.

külföldön is. Nem lehet kizárni ezért azt, hogy a hozzájárulás eddig nem látott új formái jelennek meg a jövőben, egy igazságosabb<sup>35</sup> adórendszer érdekében. Ezek alkotmányosságát jobban segítené olyan közteherviselési szabály, amely az adóalanyok anyagi képességeihez igazodó minden adót megenged, akár a fejadót is, vagy az elvárt adót – amelyeket az AB gyakorlata jelenleg tilt –, és a közteherviselést eloldja attól az értelmezéstől, amely az említett ügyekben a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfelelés mikéntjére vonatkozott.<sup>36</sup>

Végül említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a hatályos közteherviselési szabályból kiolvassa<sup>37</sup> a *teljesítőképesség szerinti adózás*<sup>38</sup> követelményét is, habár az adózás alkotmányos elvei alatt a hazai jogi karokon az *általánosság, egyenlőség és arányosság* követelményeit értik. Mind az egyenlőség, mind az arányosság követelményéből közvetlenül levezethető az, hogy azonos gazdasági teljesítőképességeket azonosan kell kezelni, illetve a nagyobb gazdasági teljesítőképességgel rendelkezők jobban adóztathatók vagy esetleg adóztatandók.

Összefoglalásként azt lehet megállapítani, hogy a közteherviselés általánosságának és egyenlőségének elve, a teljesítőképesség szerinti adózás elve, valamint az elkobzó jellegű adók tilalma olyan általános elvek, amelyek a közteherviselés követelésének kezdeti megfogalmazásától annak lényeges tartalmát adják ma is. A közteherviselés magában foglalja a történeti értelmezés szerint a létminimum adómentességének elvét is, igaz, ez utóbbi elvet az AB gyakorlata nem fogadja el.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Az „igazságosság” napjainkig elvont követelmény maradt, bármilyen elmélet oldaláról is közelítették meg a problémát, és ajánlották a progresszió különböző válfajait. A polgárok „képességük szerinti” adóztatása jelenleg a piacgazdaság törvényei szerint oldódik meg.

<sup>36</sup> JAKAB András, a PPKE JÁK egyetemi docense 2011. január 10-i keltezésű magántervezete az új alkotmányról ehhez indokolt szövegjavasalatot ad: „Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles anyagi képességeinek megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” Kézirat a szerzőtől, 2011. január 23-án.

<sup>37</sup> 127/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1056.

<sup>38</sup> Fizetőképességi elvnek (vagy szolgáltatási képesség elvének) is nevezik. A német AB gyakorlatában, jóllehet az elvet nem egyetlen alkotmányi szabályhoz kötik, általában a jogegyenlőség követelményével kapcsolják össze. Az ún. Leistungsfähigkeitsprinzip felfogható horizontálisan, ami azt jelenti, hogy gazdaságilag azonosan erőseket azonosan kell terhelni, és felfogható vertikálisan, ami a magasabb jövedelmek erősebb terhelését jelenti. Lásd pl. Uwe PASCHEN: *Steuerumgehung im nationalen und internationalen Steuerrecht* <http://books.google.hu/books?id=wkKnqXF1iwC&pg=PA52&lpg=PA52&dq=leistungsfähigkeitsprinzip+bverfg&source=web&ots=qVVGcPpref&sig=gVs23dH9Tu7CpdjQIIW1M6C2-Nc&hl=hu> 52.

<sup>39</sup> Ismert, hogy az Alkotmánybíróság a 85/B/1996. AB határozatban (ABH 1998, 620.) már foglalkozott a létminimum adómentességével, de ezt – mint ahogyan az a határozat indokolása II. 3. pontja első két bekezdéséből kiderül – csak az Alkotmány 70/E. §-a tükrében tette. Habár az említett AB határozatban szerepel az a mondat, hogy „a Magyar Köztársaság hatályos Alkotmánya – egyes demokratikus jogállamok alaptörvényeitől eltérően – sem elvi tilalmat, sem konkrét összehatárhoz kötött tilalmat nem tartalmaz a minimális jövedelmek adóztatá-



Az előadás Schanda Balázstól kölcsönvett mondattal kezdődött. Az előadás írott változatában a közteherviselésnek hat különféle megfogalmazása szerepel, részben a lábjegyzetekben. Az előadó reméli, mind a szöveg kereséséhez, mind az abban való döntéshez, hogy a 70/I. § (1) bekezdése maradjon-e változatlan, segítséget tudott nyújtani.

Köszönöm a figyelmet.

---

sára nézve”, az AB nem vizsgálta a kérdést az emberi méltóság és a képességek szerinti adózás összefüggésében.

# BÜNTETŐHATALOM ÉS ALKOTMÁNY, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BŰNCSELEKMÉNNYÉ NYILVÁNÍTÁSRA ÉS A BÜNTETÉSEKRE

LÉVAY MIKLÓS\*

## 1. A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban<sup>1</sup>

1. A tanulmány alcímében a „lehetséges” szó szerepeltetése alapvetően nem azt kívánja jelezni, hogy a választott tárgykör kapcsán inkább megoldási módokat kívánok vázolni, mint szövegjavaslatokat megfogalmazni, hanem a kicsit passzív, óvatos attitűdöt tükröző szóhasználat elsődleges oka az a tény, hogy tagja vagyok az Alkotmánybíróságnak. A testület pedig – saját elhatározása alapján – aktívan nem kíván részt venni az alkotmányozásban. Ezt a következőképpen indokolta meg *Paczolay Péter*, az Alkotmánybíróság elnöke *Salamon Lászlónak*, az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottságának írt 2010. szeptember 29-i levelében: „az Alkotmánybíróság nem része a törvényhozási – jelen esetben az alkotmányozási – folyamatnak, és nem is tanácsadója a törvényhozónak. Ezért nem kívánunk általában nyilatkozni az alkotmányozásról, az egyes államszervezeti megoldásokról. Ugyanakkor mivel az Alkotmánybíróság az egész alkotmány értelmezését végzi és végezte az elmúlt húsz évben, az egy intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban megtalálható.”<sup>2</sup> A testület tehát alapvetően határozataival kíván hatni az alkotmányozásra.

Ugyanakkor ezek a határozatok nem feltétlenül „önmagukért beszélnek”. Éppen ezért hasznos lehet egy-egy kérdésben a határozatokban rejlő tartalom nyomatékosítása, valamint az alkotmánybírói gyakorlat során felmerült, az

---

\* Alkotmánybíró, egyetemi tanár (ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszék, tanszékvezető).

<sup>1</sup> A tanulmány I. része a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékeinek közös szervezésében, 2011. február 4-én megrendezett konferencián tartott előadás kibővített, írásos változata. A II. rész a 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény büntetőhatalommal kapcsolatos rendelkezéseivel foglalkozik.

<sup>2</sup> A dokumentum elérhető: [www.mkab.hu](http://www.mkab.hu) (Alkotmánybírói Hírlevél 196., 2010. október 8.).

alkotmányozás szempontjából lényeges kérdések megvitatása a testület jelenlegi tagjainak közreműködésével.

Tanulmányomnak ebben a részében az alkotmányozással foglalkozó rendezvényeken alig tárgyalt kérdéskörrel foglalkozom: az új alkotmány büntetőhatalommal kapcsolatos lehetséges szabályaival, azok jellegével, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és büntetőjogi büntetésekre.

A tárgyalt kérdéskör lehetséges jövőbeni alkotmányi megoldásai, szabályai szempontjából a *tanulmány viszonyítási szempontjai* a következők: a hatályos Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) vonatkozó rendelkezései, az Alkotmánybíróság releváns döntései, nemzetközi emberi jogi dokumentumok és egyes nemzeti alkotmányok tárgykörrel összefüggő megoldásai.

2. Az állami büntetőhatalom gyakorlása a jogalkotás szintjén jellemzően a következőket jelenti:

- a törvényalkotó által indokoltan tartott cselekmények bűncselekménnyé nyilvánítása;
- a büntetőjogi felelősség törvényi feltételeinek megállapítása;
- a bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazható büntetőjogi szankciók (röviden: büntetések) törvényi meghatározása;
- a büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó eljárásjogi rendelkezések törvényi meghatározása;
- a kiszabott büntetőjogi szankciók végrehajtásával összefüggő jogszabályok megalkotása;
- a büntetőjogi felelősségre vonás büntetőjogon túli hátrányos jogi következményeinek törvényi meghatározása;
- a bűncselekmények áldozataira vonatkozó rendelkezések megalkotása.

Alkotmányos demokráciában az állam büntető hatalmának végső normatív alapja az alkotmány.

A büntetőhatalom gyakorlása az alapvető jogok állam általi legdrasztikusabb korlátozására teremtenek lehetőséget, éppen ezért demokratikus jogállamban az alkotmány kijelöli ennek a hatalomnak a korlátait. Az állam tehát úgy jogosult állampolgárai és a területén tartózkodók alapvető jogainak megvédése érdekében bizonyos cselekményeket kriminalizálni, elkövetésüket pedig meghatározott büntetéssel fenyegetni, hogy egyúttal tiszteletben kell tartania az alkotmány biztosította szabadságjogokat, továbbá egyszerre kell garantálnia az elkövetők és az áldozatok jogait.

A büntetőhatalom alkotmányossága nem jelenti azt, hogy kizárólag az alaptörvényben szereplő rendelkezések jelölik ki a hatalomgyakorlás kereteit. Ahol van alkotmánybíróság, ott a testület vonatkozó gyakorlata része a büntetőhatalom alkotmányossági követelményeinek. A vonatkozó kódexek (Btk., Be.) pedig

ugyancsak tartalmazhatnak alkotmányos értékű szabályokat (pl. a bűnösség, mint a büntetőjog felelősség anyagi jogi feltétele a Büntető Törvénykönyvben).

Az előzőkre tekintettel a következő pont rövid áttekintést ad az Alkotmánynak az állami büntetőhatalom gyakorlására vonatkozó rendelkezéseiről, valamint arról, hogy az „alkotmányos büntetőjog” követelményeit az Alkotmánybíróság a büntetőhatalom mely területeire terjesztette ki.

3. Az *Alkotmány* témánk szempontjából meghatározó jellemzője – az 1989-1990-es alkotmány-módosításoknak köszönhetően – az emberi jogok és szabadságok védelme és tiszteletben tartása.

Ebből fakadóan az állam büntető hatalma nem korlátlan. Ez kitűnik az Alkotmány alapjogi fejezetének (XII. fejezet) vonatkozó szabályaiból és a 8. §-ból. A hivatkozott szakaszokkal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat egyszerre hangsúlyozza, éppen jogvédelmi szempontból, a büntető hatalom gyakorlásának köteleességét és a hatalomgyakorlás korlátait. Ennek lényegét az Alkotmánybíróság először a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatban fogalmazta meg a következőképpen: „demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonására.” (ABH 1993, 288, 289).

A korlátokat elsősorban az Alkotmány rendelkezései jelölik ki, míg a korlátok tartalmát az Alkotmánybíróság bontotta ki. Ennek során a testület meghonosította az „*alkotmányos büntetőjog*” formuláját,<sup>3</sup> amely – BALOGH Zsolt megfogalmazásában – „a jogági sajátosságokon túlmutató követelményt is közvetít a jogrendszer e területe felé.”<sup>4</sup> Ez azt jelenti, amint arra PALÁNKAI Tiborné rámutat, hogy az „alkotmányos büntetőjog” mint értékelési formula, alkotmányjogi dogmatikai fogalom. Ennek a formulának az alkalmazásával az Alkotmánybíróság a vizsgált büntető (anyagi, eljárásjogi, végrehajtási jogi) norma alkotmányosságáról ítéletet mond, az adott jogterület dogmatikájának tiszteletbe tartásával, de abból a dogmatikai rendszerből kilépve, az Alkotmány normái, értékei és az Alkotmánybíróság vonatkozó precedensei alapján.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A fogalom először – még tartalmi kifejtés nélkül – az Alkotmánybíróság 10/1992. (II. 25.) AB határozatában szerepel (ABH 1992, 72, 75.). Az első tartalmi meghatározások a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban („elévülési határozat”) (ABH 1992, 77, 86.) és a 30/1992. (V.26.) AB határozatban (ABH 1992, 167, 176.) találhatók.

<sup>4</sup> BALOGH Zsolt: „Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában” in HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A Magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve.* (Budapest: INDOK 2000) 123.

<sup>5</sup> Lásd erről PALÁNKAI Tiborné: „Alkotmányos büntetőjog. Néhány gondolat az Alkotmánybíróság büntető igazságszolgáltatást érintő határozatairól” in GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára (szerk.): *Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára* (Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság 1998) 22.

A korlátok, az alkotmányos büntetőjog követelményei kiterjednek a büntetőjog felelősségi rendszer valamennyi intézményére, a bűncselekménnyé nyilvánítástól, a büntetőeljárás lefolytatásán túl a végrehajtás során elszenvedett joghátrányokra. Más megfogalmazásban: az elkövetőre, a terheltre, az elítéltre, a fogvatartottra is vonatkozik az alkotmányos védelem: alapjog korlátozásukra a „szükségesség és arányosság követelménye szerint kerülhet sor”. [Lásd pl. 5/1992. (I. 30.) AB. határozat, ABH 1992, 27–39. és 11/1992. (III. 5.) AB. határozat, ABH 1992, 77–94.] Az bünygyi nyilvántartással kapcsolatos 144/2008. (XI. 26.) AB. határozat pedig kimondta azt is, hogy a „emberi méltósághoz való jogból következik, hogy az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra, arra, hogy jogsértés nélkül helytálljanak egy szabad társadalom feltételei között” [144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1107, 1132.]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a bünygyi nyilvántartás mint törvényben meghatározott és alkotmányos célokra igénybe vehető adatbázis létezése indokolt, ám az erre vonatkozó szabályozás kialakítása során figyelemmel kell lenni mindazon alkotmányos korlátokra, amelyek az alapjogi védelemből fakadnak” [144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1107, 1133.]

A következő pont a tanulmány szűken vett témájával, a bűncselekménnyé nyilvánítás és a büntetés kérdéskörével kapcsolatos hatályos alkotmányi rendelkezésekkel és a kapcsolódó alkotmánybírósi gyakorlattal foglalkozik.

3.1 A *bűncselekménnyé nyilvánítással* kapcsolatban lényegében csak formai követelményt tartalmazó szabály, a legalitás elvét megjelenítő 57. § (4) bekezdése szerepel az Alkotmányban. (Ehhez annyit hozzá kell tenni, hogy ennek a rendelkezésnek a Lisszaboni Szerződésre figyelemmel módosított változata bizonyos tartalmi követelményt is magában foglal.)

Az egyes büntetőjogi tényállások alkotmányossági megítélése szempontjából az 57. § (4) bekezdésén túl azonban jelentősége van még a jogállamról szóló 2. § (1) bekezdésének (jogbiztonság), a 8. § (1) és különösen (2) bekezdésének, valamint az alapjogi fejezetben szereplő egyes rendelkezéseknek is [pl. 61. § (1) bekezdés a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságáról]. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az Alkotmány 1990. évi XL. törvénnyel való módosításával hatályát veszítette az Alkotmány 8. § (3) bekezdése, amely kimondta: „Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Az idézett rendelkezés az Alkotmány 1989. október 18-i módosításakor (1989. évi XXXI. tv.) került az alaptörvénybe, majd a hivatkozott módosítással, 1990. június 25-én hatályát veszítette. Az utóbbi módosítás iktatta be viszont a 8. § (2) bekezdésének hatályos szövegét: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény

Az Alkotmánynak a törvényhozót bűncselekmény megalkotására közvetlenül kötelező szabálya nincs. Közvetett szabályok azonban vannak. Ilyennek tekintethető a már említett 2. § (1) bekezdése, az 5. §, a 7. § (1), valamint az alapvető jogok védelmével kapcsolatosan az állam kötelezettségét rögzítő 8. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság eddig bármelyik említett rendelkezés alapján vizsgálódott a szóban forgó tárgykörben, tartózkodott attól, hogy új bűncselekményi tényállások megalkotására kötelezze a jogalkotót.

Hüen tükrözi az Alkotmánybíróságnak ezt a felfogását a „Vérfertőzés” bűncselekményének a testvérrel való természet elleni fajtalanságot büntetendő tényállási része alkotmányellenességét megállapító 20/1999. (VI. 25.) AB határozat indokolásának következő része. „Valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása [csakúgy, mint szabálysértéssé nyilvánítása (987/B/1990/3., ABH 1991. 527, 530.)] ezzel kapcsolatban társadalomra veszélyességének mérlegelése a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság (ismét) hangsúlyozza, hogy 21/1996. (V. 17.) AB határozata szerint a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a demokratikus többségi vélemény – és érzület – érvényesülésének tere. Az Alkotmánybíróság nem jogosult arra, hogy új bűncselekményi tényállások megállapítására kötelezze a jogalkotást, sem arra, hogy, hogy különös rész tényállások részleges megsemmisítésével addig nem büntethető magatartásokat is büntethetővé tegyen. Köteles viszont az alkotmányellenesnek minősülő jogszabályt megsemmisíteni.” [20/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 159, 1163.]<sup>7</sup>

Ami a tartalmi követelményeket illeti, a testület az 11/1992. (III. 5.) AB határozatban rögzítette: „A bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybe vettnek kell lennie [Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése, aminek megfelel a Btk. 10. §-a].” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87].

Az Alkotmánybíróság a kriminalizálással és egyúttal a büntetőjoggal szembeni formai és tartalmi alkotmányos követelményeket, értékelési szempontjait a legátfogóbban a 30/1992. (V.26.) AB határozatban fejtette ki, a következőképpen. „A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós záróköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése, hogy a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat

állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

<sup>7</sup> Az ismertetett álláspontot megerősítette a 41/2007. (VI. 20.) AB határozat (ABH 2007, 551, 559–560.).

el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.” (30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.)

3.2 A *büntetések* tekintetében az Alkotmányban az 57. § (4) bekezdése formai követelményt tartalmazó szabályán túl van egy tartalmi korlátozó rendelkezés is: az 54. § (2) bekezdése szerint senkit nem lehet kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek alávetni. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvnek a különös és többszörös visszaesőkre vonatkozó büntetéskiszabási rendelkezéseinek alkotmányosságával kapcsolatos 1214/B/1990. AB határozatában értelmezte az Alkotmány 54. § (2) bekezdését. A határozat megállapítja, hogy a visszaesők súlyosabb büntetéssel fenyegetése a hatályos büntetőjogi rendszer olyan szerves része, amely alkotmányos indokon alapszik, és megfelel a büntetőjogi jogkorlátozás alkotmányos kritériumainak. Az Alkotmánybíróság szerint: „a jogállami legális büntetés funkciója a szankcióval történő arányos és megérdemelt viszonzás. Az arányos és megérdemelt viszonzás szolgálhatja a preventív büntetési célokat [...] A törvényi büntetési rendszerhez, mint viszonyítási alaphoz igazodó felelősségfokozásnak az arányosság, szükségesség és alkotmányos indokok nyugvás mellett meg kell felelnie egy további alkotmányos követelménynek: a súlyosabb büntetésnek nem szabad az Alkotmány 54. § (2) bekezdésébe ütköznie. A felelősségfokozó arányos büntetésnek nem szabad kegyetlennek, embertelennek és megalázónak lennie” (1214/B/1990. AB határozat, ABH. 1995, 571–577.). Az Alkotmánybíróság tehát az arányos, megérdemelt és kegyetlennek nem minősíthető büntetést tekinti alkotmányosnak.

3.3 A büntetés alkotmányosságának kérdésköréhez szorosan kapcsolódik a *büntetés-végrehajtás*, különösen a szabadságvesztés-végrehajtás és ezzel összefüggésben a szabadságelvonással járó kényszerintézkedések alkotmányossága. Erre vonatkozóan tulajdonképpen egyetlen direkt rendelkezés szerepel az Alkotmányban: az 54. § (2) bekezdése, amely tiltja a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány hivatkozott és más rendelkezésekeit is értelmezve foglalkozott több határozatában a szabadságelvonással járó szankciók alkotmányos korlátaival. Ebből a szempontból különösen jelentős a 13/2001. (V. 14.) AB határozat, amelynek indokolása többek között a következőket tartalmazza. „Az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az

egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanlanságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés végrehajtása során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok. A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrésztől az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrésztől a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. Az alkotmányos alapjogok között vannak olyanok, amelyeket a fogvatartás végrehajtása egyáltalán nem érinthet. Ilyen például az élethez és az emberi méltósághoz való jog. A fogvatartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. A végrehajtás által nem érintett és a végrehajtás lényege miatt szükségképpen kizárt jogok között helyezhetők el a fogva tartás során továbbélő, de módosuló alapjogok. A véleménynyilvánítási szabadság ezek közé, a büntetés-végrehajtás során továbbélő, de a büntetés-végrehajtás ténye és körülményei miatt szükségképpen módosuló alapjogok közé tartozik. A fogva tartás végrehajtása miatti alapjog-korlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság jelen ügyben is a gyakorlatában kialakított, az ún. szükségességi teszt alapján ítéli meg”. [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 192–193.]

Az ismertetett határozatok hűen tükrözik a *büntetőhatalom gyakorlására vonatkozó alkotmányossági követelmény* lényegét, ami nem más, mint „az állam büntetőjogi önkényének kizárása” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87].

4. Az Alkotmány és az alkotmánybírsági gyakorlat után a következő viszonyítási pont a készülő alkotmány bűncselekménnyé nyilvánítással és büntetéssel kapcsolatos rendelkezéseinek lehetséges tartalma tekintetében a *nemzetközi emberi jogi dokumentumok, valamint más nemzeti alkotmányok vonatkozó megoldásai*.



4.1 A témánk szempontjából különösen fontos *nemzetközi emberi jogi dokumentumok* az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE), az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Európai Emberi Jogi Egyezmény.

Az *ENSZ 1966. évi Egyezségokmánya* (kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet) bűncselekményre nyilvánítással és büntetéssel kapcsolatos cikkeinek többsége, lényegében azonos szövegezéssel, megtalálható az Alkotmányban. Így például az Alkotmány 57. § (4) bekezdése megfelel az Egyezségokmány 15. cikkének, amely a nullum crimen sine lege elvet rögzíti. (Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy a 15. cikk szerint az elv alkalmazása tekintetében nemcsak a belső jogot, hanem a nemzetközi jogelveket is figyelembe kell venni.<sup>8</sup>)

Nem szerepel viszont az Alkotmányban az Egyezségokmány 10. cikkének megfelelő előírás, amely a fogvatartottakkal való emberséges és emberi méltóságuk tiszteletben tartásával való bánásmód követelményét rögzíti.<sup>9</sup>

Bár a tanulmány nem foglalkozik az új alkotmány büntető eljárással kapcsolatos lehetséges rendelkezéseivel, azt azonban meg kell említeni, hogy az Egyezségokmány 14. cikkében bővebbek a tisztességes eljárás követelményei, mint az Alkotmány 57. §-ában. (Így például az idézett cikk a fiatalkorúakkal szembeni eljárás esetén indokoltnak tartja életkoruk és az átneveléshez fűződő érdekek figyelembe vételét.)

Az *Európai Emberi Jogi Egyezmény*rel összevetve az Alkotmányt, utóbbinak az 54. § (1) bekezdéséhez nem kapcsolódik az Egyezmény 2. cikk 2. pontja szerinti rendelkezés, azaz, hogy mikor nem „önkéntes” az élettől való megfosztás. (Pl. az élet kioltása jogos védelmi helyzetben.) Ez az Egyezmény is utal a legalitás elvének a nemzetközi jog szerinti bűncselekményre, és van egy további nagyon fontos különbség alaptörvényünkhöz képest: az Egyezmény Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke kimondja: „(A halálbüntetést el kell törölni.) Senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni, sem kivégezni.”

Az *Európai Unió Alapjogi Chartája* és a hatályos Alkotmány összehasonlításából is elsőként azt a különbséget kell kiemelni, hogy a Charta megtiltja a halálbüntetés alkalmazását. A dokumentum „Élethez való jog” című 2. cikkének (2) pontja szerint „Senkit nem lehet halálra ítélni vagy kivégezni”.

A Charta legalitást elvét részletező – és a nemzetközi jog szerinti bűncselekményre utalást szintén tartalmazó – 49. cikk címében („A bűncselekmények

<sup>8</sup> PPJNE 15. cikk 1. Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején sem a belső-, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény [...] 2. E cikk egyetlen rendelkezése sem akadályozza valamely személy bíróság elé állítását olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején a nemzetek közössége által elismert jogelvek alapján bűncselekménynek minősült.

<sup>9</sup> PPJNE 10. cikk. 1. A szabadságuktól megfosztott személyekkel emberségesen és az emberi személyiség veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell bánni.

és büntetések törvényességének és arányosságának elvei”) jelentős tartalmi újdonság szerepel: Az újdonság az arányosság követelménye, amelyről a cikk (3) bekezdése szerint azt jelenti, hogy a „büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.” A rendelkezéshez fűzött hivatalos Magyarázat szerint ez a bekezdés „a büntetések és a bűncselekmények közötti arányosság általános elvét mondja ki, amelyet a tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a Közösségek bíróságának ítélkezési gyakorlata egyaránt magában foglal.”

Az alkalmazási kör meghatározása során azonban az 51. cikk rögzíti, hogy a Charta a szubszidiaritás elvével összhangban elsősorban az Unió intézményeire és szerveire vonatkozik. A cikkhez fűzött Magyarázat pedig utal arra, hogy „a tagállamokat illetően a (luxemburgi) Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el”. (2007. évi CLXVIII. tv. 2. sz. melléklet; hatályba lépett: 2009. december 1-jén.)

4.2 A *nemzeti alkotmányok*, így különösen az Európai Unió országai, Svájc, továbbá az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya bűncselekménnyé nyilvánításra és büntetésre vonatkozó rendelkezéseinek tanulmányozása alapján megállapítható, hogy – hasonlóan a magyar Alkotmányhoz – a formális követelmények a jellemzőek. Ezek az előbbi tekintetében a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek és a súlyosabb büntető norma visszaható hatályának tilalma alkotmányi rögzítését jelentik. Ugyanakkor ezen a területen figyelemre méltó többlet szerepel a spanyol alkotmányban, amennyiben az tartalmazza a nincs „államigazgatási vétség, illetve szabálysértés »jogszabály« / törvény nélkül” követelményét is (Spanyol alkotmány: 25. cikk (1) bek.). Több ország alkotmánya pedig utal a nemzetközi jogi bűncselekményekre a legalitás elve kapcsán [lásd pl. lengyel alkotmány: 42. cikk (1) bek.].<sup>10</sup>

Bizonyos fokig a bűncselekménnyé nyilvánítás vagy annak hiánya tartalmi alkotmányossági vizsgálatára teremt lehetőséget a lengyel alkotmány 31. cikkének (3) bekezdése, amelynek megfogalmazása a következő. „Az alkotmányos jogok és szabadságok gyakorlását csak törvény korlátozhatja, és csak olyan esetben, mikor ez egy demokratikus államban a biztonság, a közrend, a természetes környezet, az egészség, a közérkölc, vagy mások szabadságai és jogai védelmében szükséges. Ezen korlátozások nem sérthetik a szabadságok és jogok lényeges tartalmát.”

Arra a ritka kivételre, hogy az alkotmányból közvetlenül kriminalizálási kötelezettség fakad, példa Németország Alaptörvényének 26. § (1) bekezdése,

<sup>10</sup> Az Európai Unió országainak alkotmányai esetében a magyar szövegek forrása: TRÓCSANYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2005).

amely a következőket rögzíti. „Olyan cselekedetek, amelyek alkalmasak arra és amelyeket az a szándék vezérel, hogy megzavarják a népek együttélését, különösen, amelyek támadó háború viselését készítik elő, alkotmányellenesek. E cselekedetek büntetendők.”

A *büntetésekre* vonatkozó jellemző alkotmányos korlát a vizsgált országok alaptörvényeiben a kegyetlen, szokatlan, embertelen büntetések tilalma. Ezen túl azonban számos európai uniós ország (pl. Ausztria, Csehország, Finnország, Németország, Olaszország, a hadiállapot kivételével, Románia, Svédország és Szlovénia) alkotmánya tartalmazza a *halálbüntetés tilalmát*. A tilalom megfogalmazásai közül az új alkotmány előkészítői számára példaértékű lehet Ausztria alaptörvényének 85. §-a, amely rögzíti: „A halálbüntetés megszűnt.”

Azokban az országokban, amelyekben nincs halálbüntetés, az *életfogytig tartó szabadságvesztés* vált a lehetséges legsúlyosabb büntetőjogi szankcióvá. Ennek tilalmát közvetlenül sem az európai országok, sem az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya nem tartalmazza. Szerepel viszont az életfogytig tartó szabadságvesztés tilalma *Brazília* alkotmányában<sup>11</sup>. A portugál alkotmány 30. cikk 1. pontja szerint pedig „nem lehet ítéleteket vagy szabadságvesztéssel vagy korlátozással járó biztonsági intézkedéseket hozni folyamatos jelleggel, korlátlan vagy meghatározatlan időtartammal.”

Egy Európai Unión kívüli ország, *Svájc alkotmányában* viszont az alaptörvény (a konföderáció alkotmánya) tartalmazza annak lehetőségét, hogy amennyiben *szexuális vagy erőszakos bűncselekmény elkövetőjéről* a büntetés kiszabással összefüggésben kirendelt szakértők véleményükben azt állapítják meg, hogy az illető különösen veszélyes és ez az állapota kezelhetetlen („*untreatable*”), akkor őt a visszaesés jelentős kockázata miatt élete végéig börtönben kell tartani, a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélkül [123a cikk (1) bek.]. Ugyanakkor az alkotmány lehetőséget teremt ezen elkövető esetében állapota és kezelhetősége felülbírálatára. Amennyiben az új szakértői vélemények alapján az élete végéig való bebörtönzés előzőekben idézett feltételei már nem állnak fenn, akkor szabadlábra helyezhető az elkövető. Az alkotmány azonban azt is tartalmazza, hogy, ha az így szabadult elkövető ismételten bűncselekményt követ el, akkor a hatóságok felelősek a következményekért [123a cikk (2) bek.].<sup>12</sup> A svájci alkotmány idézett 123a. cikke az alapja a svájci büntető törvénykönyv 64. § (1) bekezdésében szereplő „Biztonsági intézkedés” szankciónak. A svájci alkotmány itt tárgyalt megoldása legalább két szempontból figyelemre méltó: a) ha egy büntetőjogi szankció olyan mértékű alapjog korlátozást jelent mint a

<sup>11</sup> A brazil alkotmány 5. cikk XLVII. pont b) alpontja szerint nem alkalmazható életfogytig tartó szabadságvesztés. A dokumentum angol nyelvű változatának forrása [www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html](http://www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html).

<sup>12</sup> A 123a cikk a 2004. november 28-i népszavazás nyomán került a Svájci Konföderáció Alkotmányába, 2008. január 1-jei hatállyal.

„Biztonsági intézkedés”, akkor annak indokolt megteremteni az alkotmányos alapjait; b) a „Biztonsági intézkedés” az alkotmányi és a törvényi szabályozás szintjén sem jelent feltétlenül tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést [az alkotmány felülvizsgálatra lehetőséget teremtő 123a, cikk (2) bekezdése és a svájci Btk. 64c. szakasza garantálja a biztonsági intézkedésre ítélt számára a bírói felülvizsgálat lehetőségét]. Svájc alkotmánya egyébként arra is példa, hogy egy alaptörvény előírja a bűncselekmények áldozatainak állam általi (konkrét esetben a konföderáció, illetve a kantonok általi) támogatását, kompenzálását.<sup>13</sup>

A büntetések alkotmányban szereplő korlátai kapcsán kiemelésre érdemes még a spanyol alkotmány 25. cikk (3) bekezdése, amely rögzíti, hogy „a polgári közigazgatás nem szabhat ki olyan büntetéseket, amelyek közvetlenül vagy közvetetten szabadságelvonást tartalmaznak.”

Olaszország alkotmányában pedig büntetőpolitikai jellegű tartalmi követelménnyel is találkozunk. Az olasz alkotmány vonatkozó rendelkezése szerint a büntetésnek – azon túl, hogy nem lehet ellentétes az emberi méltósággal –, „az elítélt átnevelésére kell irányulnia” [27. cikk (2) bek].

Több ország alkotmányában találunk rendelkezést a *büntetés-végrehajtásra*, a fogvatartottakra vonatkozóan (Finnország, Lengyelország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia). Ezek között vannak kizárólag formai szabályokat tartalmazók. Ilyen például a finn alkotmány, amelynek 7. cikke (3) bekezdése szerint „a szabadságuktól megfosztottak jogait törvény állapítja meg.”

*Tartalmi követelményt* állapít meg a spanyol alkotmány 25. cikk (2) bekezdése. „A szabadságvesztés büntetések és intézkedések célja az elítéltek átnevelése és a társadalomba való beilleszkedésük elősegítése, ezért nem alapulhat kényszer munkán.” A spanyol alkotmány idézett bekezdésének további része pedig a *szabadságvesztésből szabadultak alapvető jogairól* rendelkezik. „A börtönbüntetést letöltött személyt megilletik mindazok az alapvető jogok, amelyeket a jelen cím tartalmaz, kivéve azokat, amelyeket egyértelműen korlátoz a bűnösöket kimondó ítélet, a büntetés tartalma, és a büntetés-végrehajtási törvény. Minden esetben joga van fizetett munkára és megfelelő társadalombiztosítási juttatásokra, valamint a kulturális fejlődése és személyisége teljes kibontakoztatására.”

5. *Álláspontom szerint az új alkotmány* büntetőhatalommal kapcsolatos rendelkezéseinek kialakításához, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánítással és a büntetéssel kapcsolatos szabályok kidolgozásához, hasznos lehet és *indokolt az előzőekben tárgyalt dokumentumok és az Alkotmánybíróság gyakorlatának figyelembevétele*. Hogy milyen mértékben és tartalommal, az

<sup>13</sup> Lásd a 124. cikket, amelynek címe: „Áldozattámogatás”, az alkotmány angol nyelvű szövege szerint: Victim support.

attól függ, hogy az alkotmányozó milyen mértékben kíván elszakadni a hatályos Alkotmány, illetve az Alkotmánybíróság büntető hatalommal kapcsolatos rendelkezéseitől, illetve határozataitól. Úgy vélem ezen a területen két okból sem indokolt a túlzott elszakadás.

Az egyik: a hatályos Alkotmány vonatkozó normái és az alkotmánybírói döntések ezen a területen erőteljesen fakadnak nemzetközi kötelezettségeinkből. A másik: a vizsgált területen a korábbiakhoz képest jelentős tartalmi változás kényszerítően maga után vonná a büntetőjogi intézményrendszer módosulását. A jogrendszernek erre a területére különösen érvényes, amit *Bragyova András* még az 1990-es évek közepén felmerült alkotmányozás kapcsán a következőképpen fogalmazott meg: „az új alkotmánynak – politikai megoldásaitól függetlenül – meg kell őriznie az alkotmányos berendezkedés kontinuitását: azaz az új alkotmánynak nem szabad radikális szakítást jelentenie az eddigi alkotmányos berendezkedéssel, s legfőképpen nem szabad a jogrendszer egészében törést előidéznie.”<sup>14</sup> A *büntetőhatalommal összefüggő új alkotmányos intézmények* esetében ez akkor kerülhető el, ha az alkotmány szintjén megmarad a *formai követelményeket előtérbe helyező szabályozás*. A formai követelmények ugyanakkor *bővíthetők*, elsősorban a büntetés-végrehajtás, illetve az elítéltek jogai és a bűncselekmények áldozatainak jogai törvényi szabályozása követelményének az alkotmányba való beillesztésével.

A büntető hatalom alkotmányosságának *tartalmi követelményei* meghatározásában pedig továbbra is indokolt a munkamegosztás az alkotmány, az Alkotmánybíróság esetjoga, a törvényhozás és a tudomány<sup>15</sup> között. Az együttműködés lényeges a büntetőjog legitimitása szempontjából.

*Szabó András*t idézve: „Az alkotmányosság a büntetőjog legitimitásának alapja, amely azonban az alkotmány értékrendszerén belül más igazságossági és morális legitimitást is eltűr. Ugyanakkor azonban az alkotmányos elvekkel, különösen pedig az egyén alapjogaival, szabadságával és ezek garanciális biztosítékaival szembenálló büntetőpolitikai megfontolásokat nem engedi érvényesülni. Így a büntetőpolitika a jog fogságában van.”<sup>16</sup>

Az új alkotmánnyal szembeni *minimális elvárás* az áttekintett viszonyítási pontok alapján, hogy a *büntetőhatalom vizsgált területein ne lazítsa a „fogva tartás” alkotmányos feltételeit*.

<sup>14</sup> BRAGYOVA András: *Az új Alkotmány egy koncepciója* (Budapest: KJK és MTA ÁJI 1995) 19.

<sup>15</sup> Így például egy cselekmény bűncselekménnyé nyilvánításának kritériumai tekintetében az alkotmányban elegendő, ha csupán a törvényi szabályozás követelménye és a nemzetközi kötelezettségekre utalás szerepel, az alkotmányos jogállam esetében megkívánt tartalmi követelmények meghatározása, illetve megállapítása a büntető törvényhozásra, illetve a jogtudományra hagyható feladat.

<sup>16</sup> SZABÓ András: „Jogállami forradalom és a büntetőjog alkotmányos legitimitása” in SZABÓ András: *Jogállami forradalom és büntetőjog alkotmányos legitimitása* (Aquinas Alapítvány 2000) 11–28.

## 2. Az Alaptörvény büntetőhatalommal kapcsolatos rendelkezéseiről

1. A tanulmány első része egy évvel ezelőtt azzal a látens céllal készült, hogy *orientálja* az új alkotmány készítőit a büntetőhatalommal kapcsolatos jogintézmények, alapjogok, illetve egyéb rendelkezések tartalmának kialakításában. Az Alaptörvény és az annak részét képező Átmeneti rendelkezések vonatkozó, az alábbi táblázatban összefoglalt cikkei alapján úgy vélem, hogy az *orientálás felemásan sikerült*.

### *A büntetőhatalommal kapcsolatos rendelkezések az Alkotmányban és az Alaptörvényben*

<i>Alkotmány (Paragrafus száma)</i>	<i>Rendelkezés</i>	<i>Alaptörvény (A cikk száma)</i>
2. § (1)	Jogállam	B) cikk (1)
-	Az állam erőszak monopóliuma	C) cikk (3)
7. § (1)	Nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése	O) cikk (2) és (3)
8. § (1) és (2)	Alapjogok védelme	I. cikk
54. § (1)	Élethez és emberi méltósághoz való jog	II. cikk (De: Nem érvényesül az „oszthatatlansági doktrína”.)
54. § (2)	Kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma	III. cikk (De: a „kegyetlen” szó nem szerepel és IV. cikk (2): „TÉSZ”)
-	Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (TÉSZ)	IV. cikk (2) bek. második mondata
-	Halálbüntetés tilalma	XIV. cikk (2) (közvetett tilalom)
55. §	Szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog	IV. cikk (De: kiegészült: – (2) bek. (TÉSZ) – (4) bek. (Alaptalan fogva tartásért is kártalanítás jár.)
-	Önvédelem joga	V. cikk
57. §	Tisztes eljárás és az alkotmányos büntetőjog más alapnormái (pl. ártatlanság védelme, <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> )	XXVIII. cikk (Bővebb, pl.: ésszerű idő követelménye, <i>ne bis in idem</i> követelménye)
-	Politikai okból nem üldözött bűncselekmények büntetethezősége	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései: 2. cikk
-	Ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezése: 11. cikk (3) és (4)

2. A táblázatból megállapítható, hogy a büntetőhatalom Alkotmányban szereplő korlátai, a büntetőjog, a büntető igazságszolgáltatás *alapvető biztosítékai megtalálhatók az Alaptörvényben* is. A biztosítékok köre még bővült is az új alkotmányban. Így például a IV. cikk (4) bekezdése alapján már nem csak a törvénysértő, hanem a törvényes, de alaptalan fogva tartásért is jár kártalanítás.<sup>17</sup>

A tanulmány szűken vett témája szempontjából kiemelésre érdemes, hogy a büntetőjogi törvényesség követelménye az Alkotmányhoz képest kiegészült azzal – amit már az 53/1993. (X.13.) AB határozat<sup>18</sup> is megállapított –, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerinti bűncselekmény elkövetője az elkövetéskori magyar büntetőjogi rendelkezések hiányában is büntethető (Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bek.).

Csak *közvetett módon tartalmazza viszont az Alaptörvény a halálbüntetés tilalmát*.<sup>19</sup> A tilalom közvetlen, egyértelmű rögzítésének elmaradásáról az Alaptörvény megalkotásának kormányzati felelőse, *Gulyás Gergely* a következőket mondta: „A halálbüntetés tilalmának alaptörvényi szintű megjelenítését nemcsak a fideszes képviselők, de a szocialisták sem támogatták. [...] Tehát teljes volt az egyetértés abban, hogy ezt az amúgy elvszerű, egyébként nemzetközi jogi kötelezettségeinkből közvetlenül is következő, de politikai értelemben nem ésszerűtlen, hanem népszerűtlen lépést nem kell vállalni.”<sup>20</sup>

Nem tartalmaz továbbá az Alaptörvény a büntetés-végrehajtásra, a fogva tartottakra vonatkozóan sem formai (törvényi szabályozás kötelezettsége), sem tartalmi követelményeket.

A korábbi Alkotmányhoz képest megállapítható viszont a *büntetőhatalom visszafogottabb önkorlátozása*, illetve az *állami büntetőhatalom körének bővítése*, részben az Átmeneti rendelkezések, részben a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés Alaptörvénybe iktatása révén.

2.1 *Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései* című (a továbbiakban: ÁTR.), gyakorlatilag az Alaptörvény kiegészítését jelentő<sup>21</sup> jogi norma elsődleges funkciója az 1990. május 2-át megelőző rendszerben elkövetett olyan köztörvényes

<sup>17</sup> A büntetőhatalommal kapcsolatos rendelkezések részletes bemutatását mellőzöm. Ezek részletes ismertetése megtalálható JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* c. művében (Budapest: HVG Orac 2011) 186–208, 216–217, 228–229.

<sup>18</sup> ABH 1993, 323.

<sup>19</sup> A XIV. cikk (2) bekezdése szerint: „Senki nem utasítható ki olyan államba vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik...”.

<sup>20</sup> ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* (Elektromédia 2011) 92.

<sup>21</sup> Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseit (ÁTR) az Országgyűlés 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az ÁTR 31. cikk (2) bekezdés második mondata szerint az „Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”

bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonásához az alkotmányos felhatalmazás biztosítása, amely bűncselekményeket politikai indítékból követtek el, s amelyeket az igazságszolgáltatás a jelzett időszakban politikai indítékból nem üldözött. Az Átmeneti Rendelkezések vonatkozó részeiből (lásd a bevezető részt és a 2. cikket) kitűnik, hogy azok tartalmának kialakítása során a készítő figyelembe vették az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) határozatát, de az alkotmányos büntetőjog abban foglalt követelményeitől eltértek, és ezzel az 1990. május 2. és 2011. december 31. közötti időszakhoz képest az állami büntetőhatalom körét bővítették.<sup>22</sup>

2.2 Az ÁTR. 11. cikk (3) és (4) bekezdése pedig az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesüléséhez teremt úgy – a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat vonatkozó megállapításainak részbeni figyelembevételével – alkotmányos alapot, hogy ezáltal az államnak a korábbiakhoz képest nagyobb mozgásszabadságot biztosít a büntetőhatalom gyakorlására.<sup>23</sup>

3. A *büntetésekre* vonatkozóan a korábbi Alkotmányban a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban található tipikus korlátok szerepeltek, tehát a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma. Az *Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése* is tartalmazza ezeket a tilalmakat, azzal a különbséggel, hogy a „kegyetlen” szó kimaradt a tilalmi felsorolásból.

Ettől lényegesebb eltérés azonban, hogy az *Alaptörvénybe bekerült a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának lehetősége*. Az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés második mondata szerint: „Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” SZÁJER József, „Az új Alkotmányt előkészítő nemzeti konzultációs testület” vezetője a szankció társadalmi támogatásával indokolta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabási lehetőségének Alaptörvénybe foglalását. A támogatás megítélésének alapja az említett testület által összeállított kérdőívre visszaküldött állampolgári válaszok voltak. A kérdőív 12 kérdése kö-

<sup>22</sup> Így például az idézett 11/1992. (III. 5.) AB határozat rendelkező részének 5. pontja kimondja: „Az elévülés szempontjából nem lehet alkotmányosan különböztetni aszerint, hogy az állam politikai vagy pedig egyéb okból nem érvényesítette büntető igényét.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 77–78.]

<sup>23</sup> A 166/2011. (XII.20) AB határozat alkotmányellenesnek és egyben nemzetközi szerződésbe (EJEE) ütközőnek minősítette a Be. tv. 17. § (9) bekezdését, amely lehetővé tette volna, hogy az ún. kiemelt jelentőségű ügyekben az ügyész, a legfőbb ügyész döntése alapján, az egyébként illetékes hatóság helyett, az azonos hatáskörű bíróságok közül az előtt a bíróság előtt emeljen vádat, amely bíróságon az eljárás ésszerű időn belüli, illetve soron kívüli elbírálása biztosított. 116/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. 12, 1314–1342.



zött a 11. a következő volt: „Vannak, akik azt javasolják, hogy Magyarország új alkotmánya tegye lehetővé a bíróságok számára a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés kiszabását a kiemelt súlyosságú bűncselekmények esetében. Ön mit gondol?”<sup>24</sup> SZÁJER József a már idézett beszélgetésben elmondta, hogy a kérdőívekre visszaküldött válaszokban a legnagyobb a támogatása a 11. kérdésnek volt.<sup>25</sup> A társadalmi támogatás indokán túl az Alaptörvénybe foglalás melletti érv volt, hogy „nemcsak Magyarországon, másutt is vannak kezdeményezések, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést sorolják az embertelen, megalázó büntetések közé, azaz tegyék alkotmányellenessé. Éppen azért kellett alaptörvénybe foglalni a kiszabás lehetőségét, hogy legalább alkotmányos akadálya legyen a büntetés megsemmisítésének.”<sup>26</sup>

Amint az a svájci alkotmány idézett rendelkezése alapján megállapítható, nem példa nélküli, hogy egy alapvető jog lényeges tartalmát rendkívül jelentős mértékben korlátozó büntetésre az államnak van alkotmányos felhatalmazása. Az Alaptörvény megoldási módja azonban *szokatlan*. Amíg ugyanis a svájci alkotmány a „biztonsági intézkedés” nevű szankció alkalmazását a legveszélyesebb bűnelkövetőkre korlátozza, és még esetükben is az alkotmány szintjén garantálja a kiszabott intézkedés felülbírálatának lehetőségét, addig az Alaptörvényben ilyen korlátok, illetve lehetőség biztosítása nem szerepel. A „szándékos, erőszakos bűncselekmény” fogalma pedig a magyar büntetőjogban a bűncselekmények széles skáláját öleli fel. Ebbe a kategóriába egyaránt beletartozik a könnyű testi sértés és az emberölés minősített esetei is. Ennek következtében, bár alkotmányjogi szempontból, bizonyos megszorításokkal,<sup>27</sup> elfogadható az az értékelés, hogy a korábbi alkotmányos helyzethez képest a IV. cikk tárgyalt rendelkezése szűkíti a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazási lehetőségét,<sup>28</sup> az állami büntetőhatalom terjedelme, ezen a területen, összevetve azzal a helyzettel, amikor az Alkotmányban nem szerepelt hasonló rendelkezés, bővült. Ráadásul a tényleges életfogytig tartó sza-

<sup>24</sup> A válaszlehetőségek a következők voltak: a) Az új magyar alkotmány tegye lehetővé a bíróságok számára a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés kiszabását a kiemelt súlyosságú bűncselekmények esetében. b) Az új magyar alkotmány ne tegye lehetővé a bíróságok számára a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés kiszabását a kiemelt súlyosságú bűncselekmények esetében. c) Nem tudom megítélni a kérdést.

<sup>25</sup> ABLONCZY (19. lj.) 93.

<sup>26</sup> ABLONCZY (19. lj.) 93. Érdemes megemlíteni, hogy az *Alaptörvény* önvédelem jogát rögzítő V. cikke kapcsán – amely rendelkezés egyébként a korábbiakhoz képest ezen a területen az állami büntetőhatalom nagyobb önkorlátozását jelenti – SZÁJER József azt hangsúlyozza, hogy „nem a büntetőjoghoz kell igazítani az alkotmányt, hanem fordítva.” Uo. 94.

<sup>27</sup> Véleményem szerint a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése, 54. § (1) és (2) bekezdése, valamint 55. §-ának (1) bekezdése alapján alkotmányellenesnek lehetett volna nyilvánítani azt, ha szándékos, nem erőszakos bűncselekményre és gondatlan bűncselekményre lehetővé tette volna a Büntető Törvénykönyv tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását.

<sup>28</sup> Lásd erről JAKAB (16. lj.) 207–208.

badságvesztés alkalmazhatóságának közvetlen alaptörvényi korlátai csupán a IV. cikkhez fűzött indokolásban szerepelnek, a következőképpen: „Nem zárja ki a szabadságtól való végleges megfosztás lehetőségét, azonban erre kizárólag bűncselekmény elkövetése miatt, jogerős bírói ítélet alapján, a szükségesség és arányossági kritériumok értelemszerű figyelembevételével kerülhet sor.”

4. A tanulmány I. része végén jelzett minimális elvárásunk, amint az áttekin-tésből kitűnik, lényegében nem teljesült. A büntetőhatalom „fogva tartásá-nak alkotmányos feltételei” a régi Alkotmányhoz képest bizonyos mértékig lazultak. Az „alkotmányos feltételek” értelmezése azonban továbbra is az Alkotmánybíróság feladata.



# A HATALOM, AZ ÉRDEK ÉS A JOG EGYMÁSRA HATÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEIRŐL A MUNKAVÁLLALÓI KOLLEKTÍV SZABADSÁGJOGOK ALAPTÖRVÉNYI ÚJRASZABÁLYOZÁSA OKÁN

NACSA BEÁTA\*

Kollektív munkavállalói szabadságjogként<sup>1</sup> három jogot nevesít a munkajog-tudomány: a szervezkedéshez, a kollektív tárgyaláshoz, valamint a sztrájkhoz való jogot. E tanulmány azt vizsgálja, hogy e három kollektív munkavállalói szabadságjogot a magyar jogrend hogyan biztosítja, illetve biztosíthatja a jövőben a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény keretei között. Az elemzés apropóját az adja, hogy az Alaptörvény – az Alkotmánynak az 1989-ben lényegileg módosított szövegével ellentétben – a kollektív munkavállalói szabadságjogok mindhárom elemét nevesíti, s ebből következően akár előmozdíthatná a munkaügyi kapcsolatok kiegyensúlyozott fejlődését. Ugyanakkor azonban az időközben megalkotott munkajogi tárgyú, törvényi szintű szabályok e jogok érvényesülését jelentős mértékben korlátozzák, esetenként olyan mértékben, hogy felvethető akár az Alaptörvényben biztosított jog alapvető tartalmának indokolatlan és aránytalan korlátozása is.

Az elemzés logikai rendszerét – a munkaügyi kapcsolatok dogmatikai összefüggéseihez jól illeszkedő – URY és társai ma már klasszikusnak számító monográfiájából kölcsönöztem.<sup>2</sup> URY és társai rámutattak, hogy minden vita kimenetelének meghatározásában egyszerre vannak jelen az érdek, a jog és a hatalom különféle aspektusai. A felek a legelőnyösebb, a fenntartható viszonyokkal leginkább kecsegtető eredményt az érdekeikre koncentráló vitarendezési szemlélet alkalmazásával érhetik el, az érdekre koncentráló tárgyalások kimenetelét viszont keretek közé szorítják az adott jogviszonyra vonatkozó sza-

\* Egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék).

<sup>1</sup> E három jogot a szakirodalomban a szövegösszefüggéstől függően egyaránt nevezik kollektív munkavállalói, illetőleg szakszervezeti szabadságjognak. Jelen tanulmány keretei között magam elsősorban az előbbi megfogalmazást fogom használni.

<sup>2</sup> William R. URY – Jeanna M. BRETT – Stephen B. GOLDBERG: *Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the Costs of Conflict* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers 1988).

bályok, illetve a felek egymáshoz viszonyított hatalmi pozíciója. Az érdekek figyelembe vétele csak a jogszabályok tartalma és a hatalom viszonyai által behatárolt körben lehetséges. Elemzésemben elméletüket a visszajáról alkalmazom, és – feltételezve, hogy a munkáltatónak és a munkavállalóknak közös érdeke a kölcsönös előnyök elérését lehetővé tevő kollektív alku – megvizsgálom, hogy a kollektív szabadságjogokra vonatkozó 2012. évi új szabályanyag megfelelően szolgálja-e ezen közös érdek megvalósulását. Vizsgálatom alapjául elfogadom a munkaügyi kapcsolatok és a munkajog tudománya által feltárt tételt, miszerint a munkaviszonyt a munkáltató gazdasági és szervezeti túlhatalma jellemzi, és hogy a szakszervezeti szervezkedés és a munkajogi szabályozás elsődleges funkciója e hatalomtúlsúlyos helyzet ellensúlyozása.<sup>3</sup>

## **1. A kollektív munkavállalói szabadságjogok helyzete a hatalom, a jog és az érdek relációjában**

A kollektív munkavállalói szabadságjogok célja annak biztosítása, hogy a munkafeltételeket ne kizárólag a munkáltató állapítsa meg egyoldalúan, hanem abban a kollektív tárgyalások folytatása és kollektív szerződések megkötése útján a munkavállalók is alakítólag részt vegyenek. A kollektív tárgyalások folytatásának lehetősége a munkáltató gazdasági és szervezeti túlhatalmát célozza ellensúlyozni, hiszen annak ellenére, hogy a munkajogviszony szerződéses alapozású jogviszony, a tág értelemben vett munkafeltételek tényleges megállapítása – elenyésző számú kivételtől eltekintve – a munkáltató által egyoldalúan történik: a munkavállaló szerződéskötési mozgásterét a munkáltató által felajánlott feltételek elfogadása vagy elutasítása kérdésére szorul vissza.<sup>4</sup> A kollektív munkavállalói szabadságjogok biztosításának célja a XIX. századra visszanyúló történeti kezdetektől az, hogy a munkáltató munkahelyi feltételmegszabó hatalma ne legyen kizárólagos, hanem abból – a felek erőviszonyaitól, egymáshoz viszonyított hatalmától függően – több vagy kevesebb munkafeltétel meghatározása átkerülhessen a munkáltató és a szakszervezetek által megkötött kollektív szerződés útján szabályozott körbe.<sup>5</sup> Egyes kérdéseknek a munkáltatói

<sup>3</sup> A kérdés klasszikus és máig érvényes kifejtésére lásd Otto KAHN-FREUND: *Labour and the Law* (London: Stevens and Sons 1972).

<sup>4</sup> Otto KAHN-FREUND: „Labour Law and Industrial Relations in Great Britain and West Germany” in Lord WEDDERBURN OF CHALRTON – Roy LEWIS – Jon CLARK (szerk.): *Labour Law and Industrial Relations: Building on Kahn-Freund* (Oxford: Clarendon 1983) 1–13.

<sup>5</sup> Egyes jogrendszerekben kiélezett viták folynak arról, hogy mely kérdésekbe nem szólhatnak bele a munkavállalók, azaz mely kérdések tartoznak a munkáltató kizárólagos kompetenciájába (ún. munkáltatói prerogatívák) közé. A munkáltatói prerogatívák körének, illetve a kollektív tárgyalásra tartozó tárgyakkal a meghatározása a kollektív munkajog egyik alapvető kérdése. Lásd a történeti aspektusra: Anthony WOODWISS: *Rights v. Conspiracy. A Sociological*

kizárólagos döntési hatáskörből a kollektív szerződés tárgyai közé való átkerülése szükségszerűen azzal a következménnyel jár, hogy e döntések meghozatala során mérlegelt szempontok köre kibővül, és a munkáltató érdekein túl megjelennek a munkavállalók érdekeit szolgáló mérlegelési szempontok is.

A jogi szabályozásnak meghatározó szerepe van abban, hogy a munkaviszonyt érintő alkupoziáció elmozdul-e az egyéni alkuától a kollektív alku irányába. A munkaügyi kapcsolatok története igazolja, hogy a munkáltató–munkavállaló közötti, túlhatalommal jellemezhető viszonyt a szakszervezeteket elismerő és jogi védelem alá helyező jogi szabályozás árnyalhatja és korlátok közé szoríthatja olyan módon, hogy lehetővé válik a munkáltatónak és a munkavállalói kollektív jogalanyoknak, a szakszervezetnek az érdekek kiegyensúlyozottabb figyelembe vételét lehetővé tevő kollektív alkuja.<sup>6</sup> Ebből viszont okszerűen következik, hogy a szakszervezetek jogi védelmét nem biztosító jogi szabályozás a munkaviszonyokat az érdekeken alapuló (kollektív) alku helyett a munkáltató túlhatalmon alapuló (leplezett vagy nyílt) egyoldalú döntése irányába lendíti vissza. E tanulmány egyik fontos következtetése, hogy az új jogalkotás a kollektív munkavállalói (szakszervezeti) szabadságjogok csorbításán keresztül az érdekek összehangolásán alapuló konszenzusos megoldások helyett a munkáltató gazdasági–szervezeti túlhatalmán alapuló döntési struktúrákat támogatja.

Ami a három kollektív szabadságjog egymás közötti viszonyát illeti, a kollektív tárgyaláshoz való jog és a másik két kollektív szabadságjog cél–eszköz viszonyban áll egymással: a kollektív munkavállalói szabadságjogok elismerésének célja a kollektív tárgyalásban testesül meg, míg a másik két jog e végső cél megvalósulását szolgálja. A szervezkedéshez való jog lehetővé teszi a kollektív tárgyalások folytatásában részt vevő munkavállalói kollektív jogalany megjelenését, míg a sztrájkhoz való jog – szükség esetére – a munkavállalói oldal számára a munkáltató túlhatalmát kiegyensúlyozó nyomásgyakorlás alkalmazását biztosítja. A munkaügyi kapcsolatok klasszikus modelljében e három kollektív szabadságjog egymásra épül, és a munkafeltételek alakításába való munkavállalói beleszólás lehetősége csak akkor valósul meg, ha a jogrend mindhárom kollektív szabadságjogot biztosítja.<sup>7</sup>

A kollektív szabadságjogok között hierarchikus viszonyt nemcsak a célzottság, hanem a dogmatikai összefüggések alapján is felállíthatunk. A kollektív tárgyaláshoz való jognak jogi előfeltétele a szervezkedéshez való jog elismerése

---

*Essay on the History of Labour Law in the Unites States* (New York, Oxford, Munich: Berg 1990); a szabályozás alapelveire: Paul C. WEILER: *Governing the Workplace. The Future of Labor and Employment Law* (Cambridge, London: Harvard University Press 1990).

<sup>6</sup> LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: „Értékválság és adaptáció. A munkajog átalakulása a rendszerváltás után” in JAKAB András – TAKÁCS András (szerk.): *Magyar jogrendszer átalakulása*. (Budapest: Gondolat és ELTE ÁJK) 748–765.

<sup>7</sup> Lásd (3 lj.).

és védelme, amely lehetővé teszi, hogy a munkavállalói oldalon (is) megjelenjen a kollektív jogalany, azaz a szakszervezet, amely a munkavállalók képviselőként a munkáltatóval a munkafeltételek tárgyában kollektív tárgyalásokat folytat és kollektív szerződést köt. Ekként a kollektív munkavállalói szabadságjogok triászában dogmatikai elsőséget a szervezkedéshez való jog élvez, hiszen ez teszi lehetővé a további két kollektív szabadságjog élvezetét. A szervezkedéshez való jog dogmatikai elsőségéből az is következik, hogy a szervezkedéshez való jogból levezethető a további két kollektív munkavállalói szabadságjog, mint ahogy ez számos nemzeti jogban és nemzetközi szervezet jogalkalmazási gyakorlatában megjelenik.<sup>8</sup>

A közelmúlt magyar munkajogi diskurzusában a kollektív alku támogatása mellett megközelítően hasonló súllyal volt jelen a munkáltató és a munkavállaló egyéni alkuja elősegítésének kérdése, amely jelentős mértékben megosztotta a szakmai közvéleményt. A munkaszerződés és a kollektív alku összefüggését illetően ekkor sem kérdőjeleződött meg az a munkajogi alaptétel, hogy a munkaszerződésben megtestesülő egyéni alku nem korlátozza a munkáltatót a munkafeltételek meghatározásakor fennálló túlhatalmában. Nem lehet elégszer hangsúlyozni azt a munkajogi evidenciát, hogy a munkaszerződés csak a jogi formállogika szerint tekinthető jogilag egyenlő felek valóságos kölcsönös alkut megtestesítő egybehangzó akaratnyilatkozatának. A munkaszerződés az esetek túlnyomó többségében a munkáltató által kidolgozott tartalmú ajánlat munkavállalói elfogadása, vagyis a munkavállaló elfogadó jognyilatkozata nem alakító, hanem mindössze a munkáltató akaratához csatlakozó jognyilatkozat. Ez jogi értelemben, a jogi minősítést nem érintő árnyalatnyi különbséget jelent csak, mindamellett a munkafeltételek megállapítására való képesség, azaz a felek egymáshoz viszonyított hatalma szempontjából lényeges különbséget takar. A munkaszerződés lényeges tartalmát érintő érdemi alku csak a legválogatottabb, egyedi szakértelemmel vagy tapasztalattal rendelkező szakemberek, és még inkább, a különös piacképességgel bíró művészek, sportolók esetén folyik. A munkaerőpiac nagyon szűk körben, a munkavállalóknak mindössze néhány század százalékában ismer el olyan képességben, ismeretben, tudásban vagy ismertségben megnyilvánuló hatalmat a munkavállaló oldalán, amely őt pótolhatatlanná teszi. Kizárólag a pótolhatatlanság, a lecserélhetetlenség biztosítja munkavállalói oldalon a hatalomnak a tényleges alkut lehetővé tevő szintjét, minden más esetben – a látszólagos jogi egyenlőség ellenére is – munkálta-

<sup>8</sup> Több nemzetállam, az ILO valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatában származtatják a szervezkedéshez való jogból a további kollektív szabadságjogokat. A német joggyakorlatra lásd Dieter REUTER: „Limits on the Right to Strike” 10 *Tel Aviv U. Stud. L.* 315.; az ILO joggyakorlatára: KAJTÁR Edit: *A magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében* (PhD értekezés Pécs 2011) 32–62.; és az Európai Emberi Jogi Bíróság új joggyakorlatának áttekintésére: K.D. EWING – John HENDY: „The Dramatic Implications of Demir And Baykara” *Industrial Law Journal* March, 2010. 39. *Indus.L.J.2.*

tó egyoldalú akarata határozza meg a foglalkoztatás feltételeit.<sup>9</sup> Otto KAHN-Freund nagyhatású „Labour and the Law” című monográfiájában óva int attól, hogy összekeverjük a formális jogegyenlőségben jelentkező fikciót a tényleges alkupozíciónak a munkajogban gyakorlatilag nem létező egyenlőségével.<sup>10</sup>

A munkáltató méretének gyakorlatilag nincs befolyása a munkaviszony megkötésére irányuló tárgyalások (az egyéni alku) érdemi lefolyására. A multinacionális vállalat és a sarki bolt tulajdonosa a munkáltatói pozíciót illetően megközelítőleg egyforma hatalommal rendelkezik a (jövendő) munkavállaló felett: egyoldalúan kialakítja a foglalkoztatás feltételeit, létrehozza a munkakört, megállapítja az alkalmazandó munkarendet és a felkínálandó javadalmas keretszámait, majd megkeresi azokat a munkavállalókat, amelyek hajlandók ezeket a feltételeket elfogadni. Nyilvánvaló, hogy a jelentős munkaerő-felesleg munkaerő piaci jelenléte tovább combosítja a munkáltató eleve erős pozícióját a munkáltató–munkavállaló tárgyalási relációban. Az egyéni munkajogviszony keretei között a munkáltató és a munkavállaló közötti meghatározó hatalomkülönbség érdemben alig korrigálható, bár erre az egyéni munkajogi szabályozás – az esetek jelentős részében bizonytalanul hatályosuló – kísérletet tesz. Az egyéni munkaviszonyra vonatkozó szabályok hatályosulásának – a bírósági jogorvoslati eljárással való fenyegetettségen túl – leghatékonyabb biztosítéka a munkavállalói érdekképviseletek munkahelyi jelenléte, amelyek formálisan vagy informálisan felléphetnek az egyéni munkajogviszonyra vonatkozó rendelkezések végrehajtása érdekében.

A hatalmi viszonyokat illetően a munkajogviszony a modern munkajog kialakulásától kezdődően változatlan jellegzetességet mutat: a munkáltató túlhatalmát egyrészt az egyéni munkajogi szabályok megalkotásával a jogalkotás, másrészt a munkavállalói oldalon megjelenő kollektív jogalany a kollektív fellépéssel és szükség esetén a kollektív nyomásgyakorlással törekszik ellensúlyozni. A munkavállaló és a munkáltató egyéni alkui tehát nem helyettesíthetik a kollektív tárgyalást és a kollektív megállapodást. Az a munkajogi szabályozás, amely a munkaszerződésben széles körben eltérést enged a törvényi szinten megállapított munkajogi normáktól a munkavállalók hátrányára, a munkavállalók munkaviszonyból dogmatikailag következő kiszolgáltatottságát rendkívüli mértékben felerősíti, és megbontja a munkajogviszony két oldala közötti, törvényi szintű szabályozással és kollektív alkuval biztosítható relatív egyensúlyát.

<sup>9</sup> Talán szükségtelen megjegyezni, hogy a tényleges alku elméleti lehetősége a legfelkapottabb sportolók, színészek körére korlátozódik, míg mindenki más – beleértve a nemzetközi cégek vezérigazgatóit is – a lecserehető kategóriába tartozik.

<sup>10</sup> Lásd (3. lj.).



## 2. Új jog az Alaptörvényben nevesített kollektív munkavállalói alapjogok leltárában: a kollektív tárgyaláshoz való jog

A munkavállalói kollektív szabadságjogok nevesítésében az Alaptörvény szövege előre lépett az Alkotmányhoz képest azzal, hogy – a szervezkedéshez való jog és a sztrájkjog mellett – alkotmányos szinten biztosított jogként nevesítette a kollektív tárgyaláshoz való jogot is. Megelőzően az Alkotmányban a kollektív munkavállalói szabadságjogoknak csak a két szélső pillére nyert szabályozást a szervezkedéshez, illetve a sztrájkhoz való jog biztosítása útján, míg a kollektív tárgyaláshoz való jog az alkotmányos alapjogok 1989. évben újraszabályozott leltárából kimaradt. E szabályozás – munkajogi értelemben – következtelen volt, hiszen ezzel az alkotmányos garanciák köréből éppen az a kollektív tárgyalások folytatásához való jog lett mellőzve, amely a kollektív munkajog történetileg és dogmatikailag is meghatározó jelentőségű alapvető célját testesíti meg. Ugyanakkor az 1989. évi alkotmánymódosítás jogtörténetileg mégis áttörő jelentőségű volt a kollektív munkajog szabályozása szempontjából (is), hiszen a magyar jogrendszer ezzel ismerte el először a sztrájkhoz való jogot, és annak alapjogi jellegét.

A kollektív alku intézménye átalakulóban van, egyszerre mutatva az erodálás és az újraépülés jellegzetességeit.<sup>11</sup> Jelen tanulmány kereteit jóval túllépi a kollektív munkajogi jogalanyok, a szakszervezetek, a munkáltatók és a munkáltatói szövetségek szervezeti és működésbeli változásainak feltérképezése, e változások irányának elemzése.<sup>12</sup> E változások mellett is helyt álló maradt viszont az az összefüggés, hogy a kollektív szerződés a szociális piacgazdaságok fontos munkajogi jogforrása, bár országról országra eltér az az arány, ahogyan a munkajogviszonyt érintő szabályozási funkció megoszlik a kollektív szerződéses autonóm szabályozás és a jogalkotói jogforrások között.<sup>13</sup> Akadnak országok, ahol olyan hangsúlyos az autonóm megállapodások szerepe, hogy azok érdemben kiváltják a törvényi munkajogi szabályozást is, míg más országokban jóval alacsonyabb mértékű a kollektív szerződések szabályozó ereje.<sup>14</sup> A kollektív szer-

<sup>11</sup> Csilla KOLLONAY LEHOCZKY: „Ways and Effects of Deconstructing Protection in the Post-Socialist New Member States – Based on Hungarian Experience” in Guy DAVIDOV – Brian LANGILLE (szerk.): *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (Oxford, Portland: Hart 2006) 221–244.

<sup>12</sup> A szakszervezeti taglétszámváltozásaira lásd Bernhard EBBINGHAUS – Jelle VISSER: „When Institutions Matter. Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995” *European Sociological Review* Vol. 15. No. 2. 135–158.

<sup>13</sup> Silvana SCIARRA: „The Evolution of Collective Bargaining: Observations on a Comparison in the Countries of the European Union” *Comp. Labor Law & Pol’ Journal*. Vol. 29:1. 2007. 1–28.

<sup>14</sup> Jobb híján a kollektív szerződések szabályozó erejét a kollektív szerződéses lefedettséggel mérik, amely csak megközelítőleg mutatja meg az adott országban a kollektív szerződések szabályozásbeli jelentőségét, hiszen ezzel pusztán a kollektív szerződések numerikus jelentő-

zódéseknek egy-egy jogrendszerben betöltött szerepe számos tényezőtől függ, amelyek között meghatározó jelentőséggel bír az is, hogy az állam milyen tartalommal szabályozza a munkaügyi kapcsolatokat és a munkajogviszonyt magát.<sup>15</sup>

Közismertek a jogalkotói jogforrásokba foglalt szabályozással szemben a kollektív szerződésekbe foglalt autonóm szabályozás előnyei. A legfontosabb előny magából a szabályozás autonóm jellegéből fakad: a körülmények, a szabályozási igények ismeretének lehető legteljesebbjét bíró szociális partnerek, azaz a munkaerőpiac két oldalát képviselő szervezetek alkotják meg az életviszonyaikat meghatározó szabályokat. A felektől elkülönült jogalkotó által ilyen mélységben nem bírható ténybeli ismeret megalapozhatja a lehető legadekvátabb szabályozás kialakítását. Hasonlóan fontos a differenciált szabályozás lehetősége: a szociális partnerek kollektív alkuja a szabályozási igényeiken alapuló választásuktól és megállapodásuktól függően megvalósulhat országos, ágazati, alágazati, vállalati vagy üzemi szinten. Ilyen mértékű differenciálás jogalkotói jogforrásokban nem lehetséges. A jelenlegi bizonytalan gazdasági helyzetben nem elhanyagolható a kollektív alkuban rejlő rugalmasság lehetősége: a szociális partnerek egymással folytatott tárgyalásaik során sokkal gyorsabban tudnak reagálni a változó piaci, gazdasági, pénzügyi környezetre, mint a (jellemzően) közigazgatási jogszabály-előkészítéssel kereszttulhaladó (bár esetenként meghökkentően gyorsan elfogadott) jogalkotói jogforrások. A kollektív szerződések kardinális előnye továbbá a piacsabályozó funkció. A magasabb szinten, ágazati–alágazati szinten megkötött kollektív szerződések korlátozzák a piaci versenyt oly módon, hogy tompítják a munkafeltételek lerontásával (vagyis a bérek csökkentésével, a munkaidő növelésével, azaz a munkavállalók növekvő kizsákmányolásával) járó piaci versenyt, ehelyett a munkáltatóknak jobb munkaszervezési megoldásokkal, innovatívabb termékekkel, vagy más kreatív megoldásokkal kell a piacon egymással versenyezni. Ilyen értelemben a kollektív szerződésekkel szabályozott piac hozzájárul a gazdaság versenyképességének javításához azáltal, hogy a piaci szereplőket az innovatívabb megoldások kidolgozására sarkallja.<sup>16</sup>

A kollektív alku, a kollektív szerződés sajátos munkajogi jogintézmény, amelynek kettős dogmatikai tartalmát a jogtudomány hosszas viták után tárta

---

ségét lehet mérni, szemben a szabályozásban ténylegesen betöltött szereppel.

<sup>15</sup> A kollektív szerződéskötési képességet természetesen számos további, különösen a szakszervezetek működésével összefüggő ok is befolyásolja, úgy mint a szakszervezeti tagság mértéke, a szakszervezetek új tagok beszerzésére irányuló képessége, és számos más olyan faktor, melynek elemzése kívül esik e jogi tanulmány keretein. Átfogó elemzésre lásd Christopher L. ERICKSON – Sarosh KURUVILLA: „Industrial Relations System Transformation” *Industrial and Labour Relations Review* 1998. Vol. 52. No. 1. 3–21.; KOLTAY Jenő – NEUMANN László (szerk.): „Munkaügyi kapcsolatok Magyarországon” in *Munkaerőpiaci Tükör* (Budapest: MTA KTI – OFA 2005) 35–203.

<sup>16</sup> A kollektív alku funkcióiról és azok közelmúltbeli változásairól lásd Anthony FERNER – Richard HYMAN: *Industrial Relations in the New Europe* (Blackwell Business 1992).

fel. A munkajog tudománya az 1970-es években mutatta ki a kollektív szerződés sajátos kettős jellegét: a kollektív szerződés egyszerre mutatja az ún. kötelmi részén keresztül a szerződés és az ún. normatív részén keresztül a jogszabály jellegzetességeit.<sup>17</sup> Szerződésként funkcionál a kollektív szerződés akkor, amikor a felek az egymás közötti kapcsolatrendszerüket szabályozzák, míg a jogszabály jellegzetességeit ölti magára akkor, amikor a szociális partnerek az egyéni munkaviszonyra vonatkozó szabályokat alkotnak. A kollektív szerződés kettős természetére vonatkozó elmélet azonban még mind a mai napig nem szervesült a joggyakorlatban, nem hatotta át kellőképpen a munkajogi jogalkalmazói, illetőleg a kollektív munkavállalói szabadságjogokkal összefüggő alkotmánybíróági gyakorlatot, melynek következtében a bíróságokon,<sup>18</sup> illetve az alkotmánybíróágon esetenként a munkaügyi kapcsolatok alaptételeivel összeegyeztethetetlen döntések születnek.<sup>19</sup> A kollektív szerződések e kettős természete a bipartit munkaügyi kapcsolatok megalapozó tétele maradt attól függetlenül, hogy időközben bekövetkezett a szakszervezetek hatalmi pozíciójának relatív meggyöngyülése a szakszervezeti tagok számának csökkenése, illetve a kollektív szerződések lefedettségének visszaszorulása miatt.<sup>20</sup> Bár a szakirodalom vizsgálja a munkavállalói érdekképviselő és a foglalkoztatotti szolidaritás új lehetőségeit, ezekben a kollektív szerződés intézménye jellemzően nem kérdőjeleződik meg, hanem újító elképzelések inkább az alkalmazásának új formáival kapcsolatban fogalmazódnak meg.<sup>21</sup> A kollektív tárgyalás és a kollektív szerződés tehát a munkajogi szabályozásnak bár változóban lévő, de központi jelentőségű intézménye, amelyet indokolt volt alkotmányos (alapjogi) szinten biztosítani, és a munkajogi szabályozás szempontjából előrelépésnek tekinthető, hogy a kollektív tárgyaláshoz való jog alaptörvényi szinten megálapítást nyert.

A magyar munkajogi jogalkotás nem áll egyedül azzal az alapvető dilemmával, hogy a munkaviszonyok szabályozásában milyen szerep háruljon a kollek-

<sup>17</sup> A magyar szakirodalomban lásd HÄGELMAYER Istvánné: *A kollektív szerződés alapkérdései* (Budapest: Akadémiai 1979).

<sup>18</sup> A munkajogi bírósági gyakorlat a kollektív szerződést a magánfelek közötti szerződések mintájára kezeli, attól függetlenül, hogy a kollektív szerződésnek van egy a normatív részében megtestesülő „jogszabályi” természete is. Vö. EBH 2002/684.

<sup>19</sup> A kollektív szerződés kettős jellegére vonatkozó elmélet közvetetten ugyan, de szemléletében ellentmondásban áll az Alkotmánybíróáságnak a munkaügyi kapcsolatokra is alkalmazott demokratikus legitimitációra vonatkozó tételével. Lásd 40/2005. (X. 19.) AB és 124/2008. (X. 14.) AB határozatokat. A határozat elemzésére lásd KISS György: „A legitimitáció hiánya és az „egyetértési” jog természete” *Fundamentum* 2009/2. 89–112.

<sup>20</sup> NEUMANN László: „Az érdekérvényesítés intézményeinek működése” in KOVÁCH Imre (szerk): *Társadalmi metszetek* (Budapest: Napvilág 2006) 405–428.

<sup>21</sup> SILVANA SCIARRA: „Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty” 39 *Industrial Law Journal* September 2010. 223.

tív szerződésekre; hogy hogyan oldható meg a munkáltató és a munkavállaló munkaszerződési érdekeit egyaránt szolgáló kellően rugalmas szabályozás a jogszabályok, a kollektív szerződések, a munkaszerződés, valamint a munkáltatói prerogatívák megfelelő egyensúlyának megteremtése által. A kollektív szerződésnek a munkaviszonyok szabályozásában kiemelkedő jelentőséget tulajdonítunk, hiszen természeténél fogva alkalmas a munkáltatói és a munkavállalói oldal érdekeinek kiegyensúlyozott megjelenítésére.

A kollektív tárgyalások elősegítését fontos szakpolitikai célnak fogadjuk el, melynek elérését jogi és közgazdasági eszközök szolgálhatják. A munkaügyi kapcsolatok által feltárt összefüggéseket sommázva megállapíthatjuk, hogy a munkáltatót a kollektív tárgyalások folytatására: az ezáltal elérhető gazdasági előny; az erre irányuló jogi kötelezettség;<sup>22</sup> illetőleg a munkavállalók konkuráló erőhatalma bírhatja rá. A gazdasági előny kérdéséről e fejezetben alább lesz szó, míg a konkuráló erőhatalom kérdéséről a következő fejezetben foglalom össze álláspontomat.

A kollektív tárgyalásokat a jogrend azon felismerés alapján támogatja, hogy az a munkavállalók jogilag is értékelendő fontos magánérdeke, hogy a munkafeltételek megállapítása során a szerződési gazdasági érdekeik megfelelően figyelembe legyenek véve, s minthogy ez az egyéni alku keretében nem biztosított, a jog lehetővé teszi a munkavállalók kollektív alkuját.<sup>23</sup> Ezzel szorosan összefügg az a megfontolás, hogy a társadalom fenntarthatóságával összefüggő közérdek is amellet szól, hogy a jog támogassa a munkavállalói oldal szervezkedését és kollektív alkuját a munkáltatói túlhatalom mérséklése, és a kiegyensúlyozottabb elosztási viszonyok elérése céljából.<sup>24</sup> A kollektív tárgyalások jogi elismerése és támogatása ekképpen nem többet, mint a pusztán lehetőségét nyújtja annak, hogy a munkavállalók közös fellépésük által a munkafeltételeket számukra kedvező módon alakíthassák.

A magyar jogalkotó gyakorlatilag a Munka Törvénykönyve 1992. évi újraszabályozása óta törekszik a kollektív szerződésekben rejlő szabályozási előnyök kiaknázására azzal a megoldással, hogy bizonyos (tendenciájában bővülő körben) lehetővé teszi, hogy a kollektív szerződést kötő felek a munkavállalók

<sup>22</sup> Egyes jogrendszerekben, bizonyos tárgyak tekintetében akár a kollektív szerződés megkötésére irányuló kötelezettségek előírására is látunk példát. Az USA példájára lásd Marley WEISS: „A szakszervezeti képviselet, a kollektív tárgyalás, a sztrájk, a bojkott, a szakszervezet más közgazdasági és jogi fegyverei, valamint a munkajogi viták feloldási rendszere az amerikai munkajogban” *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*. 1996. 12. évf. 173–202.

<sup>23</sup> A foglalkoztatással kapcsolatos alapvető társadalmi konfliktusok áttekintésére lásd Ralph DAHRENDORF: *A modern társadalmi konfliktus* (Budapest: Gondolat 1994).

<sup>24</sup> Az érdekkiegyenlítés társadalmi szükségszerűségének különböző aspektusaira: Ralph DAHRENDORF: *Egy új rend nyomában* (Budapest: Napvilág 2004) és Amartya SEN: *Development as Freedom* (New York: Knopf 1999).

hátrányára is eltérjenek a munkatörvényi rendelkezésektől. Jelen tanulmány keretei között nincsen mód a folyamat részletekbe menő elemzésére, elegendő itt annyit jelezni, hogy ez idáig a munkatudományok nem igazolták, hogy az egyoldalú diszpozitivitás elvén ütött egyre szélesebb rés a kollektív szerződések elterjedését szolgáló hatékony eszköz lenne. A Munka Törvénykönyvének a 2012. évi legfrissebb újraszabályozása ettől függetlenül továbbra is a munkavállalók hátrányára történő eltérés lehetőségének eddig nem látott módon történő kiszélesítésével törekszik a kollektív alku intézményének elterjesztésére.<sup>25</sup> Kétségtelen, hogy a kollektív szerződések fontos szerepet tölthetnének be egy hatékony munkaerőpiac kialakításában és működtetésében, ugyanakkor a 2012-ben hatályba lépő szabályozásnak számos olyan eleme van, amely – az alapelgondolás helyessége esetén is – alapvetően aláásná a kollektív alku lehetőségét. Az új Mt-ben, és más újonnan megalkotott törvényekben számos olyan szabályozási elem szerepel, amelyek a kollektív alku folyamata ellen hatnak, különösen, de nem kizárólagosan ilyenek – az alább még röviden tárgyalandó – szakszervezet pozíciójának elgyengítését eredményező; az üzemi tanácshoz quasi kollektív szerződéskötési jogot telepítő; illetve a munkaügyi viták feloldásának tárgyalásos és munkaharcos módjaira vonatkozó új szabályok.<sup>26</sup>

E körben elsőként azokat a rendelkezéseket indokolt sorra venni, amelyek meggyöngítik a szakszervezetek munkahelyi pozícióját. A szakszervezetekre nézve kedvezőtlen irányba változtak a helyiséghasználati jogra és a munkaidő-kedvezményre vonatkozó szabályok.<sup>27</sup> Ezek is megnehezítik majd a szervezkedéshez való joggyakorlását, de még inkább a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmének megkurtítása.<sup>28</sup> A munkajogi védelem alá tartozó tisztségviselők számának törvényi eszközzel történő minimálisra korlátozása és a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértési jogával kapcsolatban az előzetesség követelményének mellőzése<sup>29</sup> el fogja nehezíteni a szakszervezetek munkahelyi jelenlétét és érdekképviselői tevékenységét azzal, hogy lényegileg visszanyesi a munkavállalók érdekében a munkáltatókkal konfrontációt vállaló szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmét.

<sup>25</sup> A 2012. évi I. tv. 277. § (2) bekezdése értelmében a kollektív szerződés az Mt. Második és Harmadik Részében foglaltaktól bármely irányban eltérhet.

<sup>26</sup> 2012. évi I. tv. kollektív munkaügyi vitáról szóló XXIV. fejezete, és sztrájtörvénynek a 2012. évi CLXXVIII. törvénnyel módosított szövege.

<sup>27</sup> 2012. évi I. törvény 272. § (8) és 274. §.

<sup>28</sup> 2012. évi I. törvény 273. §.

<sup>29</sup> A hatályos Mt. a közvetlen felsőbb szakszervezetet az előzetes egyetértés jogával ruházza fel, tehát ha a szakszervezet jognyilatkozatát utóbb a bíróság pótolja, akkor a felmondás mégis jogellenesnek minősül, az előzetesség követelményének sérülése miatt. Az új szabályozás, mellőzve az egyetértés előzetességéhez kapcsolódó követelményt, lehetővé teszi, hogy az egyetértő nyilatkozat, vagy azt pótló ítélet utólagos megszerzésével a felmondás hibája orvoslódjék, és a felmondás jogszerűnek minősüljön. Vö. BH 2003/201. és 2012. évi I. tv. 273. § (1) bek.

Hasonlóképpen tendenciájában alááshatja majd a szakszervezetek kollektív alkuhoz való jogát az üzemi tanácsoknak az egyéni munkaviszonyra kiterjedő szabályozást is magába foglaló üzemi megállapodás megkötéséhez való joga.<sup>30</sup> Ugyan az üzemi tanács quasi kollektív szerződés-kötési jogát a törvény attól teszi lehetővé, hogy a munkáltatónál ne legyen kollektív szerződés-kötési joggal bíró szakszervezet, tehát látszólag nem teremt versenyhelyzetet a szakszervezet és az üzemi tanács között, a törvény indirekten mégis az üzemi tanácsokat hozza helyzetbe akkor, amikor a szakszervezetek terhére olyan új kollektív szerződés-kötési feltételeket ír elő, amelyeknek a jelen állapotok szerint az eddig szerződés-kötési joggal rendelkező szakszervezet akár jelentősebb része sem tud eleget tenni.<sup>31</sup> Az üzemi tanácsok által megkötött kollektív szerződés jellegű üzemi megállapodások tartalma meglehetősen féloldalas lesz majd, hiszen nem tartalmazhatnak rendelkezéseket a munkabérre vonatkozóan, pedig a kollektív alkuban a munkáltató számára tett engedmények ellentételezéseként a munkavállalók jellemzően bérköveteléseket (is) megfogalmaznak.<sup>32</sup> A munkavállalói oldal számára egyik legfontosabb alku tárgy kizárásán túl az üzemi tanács quasi kollektív alkuja az üzemi tanács tagjainak a munkáltatótól való személyes függése, és ebből származó manipulálhatósága miatt is megkérdőjelezhető. Az üzemi tanács szervezeti elszigeteltsége, kizárólagosan a munkáltatóhoz való kötődése, illetőleg a nyomásgyakorlási lehetőségeinek hiánya ugyancsak arra enged következtetni, hogy az üzemi tanács a tárgyalásokon nem fogja megfelelő eréllyel és felkészültséggel képviselni a munkavállalói érdekeket, és akár jelentős engedményeket tehet a munkáltató felé, megfelelő ellentételezés kivívása nélkül. Ugyanakkor az üzemi tanács által megkötött quasi kollektív szerződés szerepű üzemi megállapodás ellehetetlenítheti a munkavállalók tényleges érdekképviselési célú szervezkedését azon látszat által, hogy a munkahelyen már létezik valamilyen munkavállalói érdekképviselő, ami már kötött a munkavállalók képviselőjében megállapodást a munkáltatóval.<sup>33</sup>

Kérdésként ad absurdum még az is felmerülhet, hogy az egyéni munkaviszonyra vonatkozó szabályokat tartalmazó üzemi megállapodás is ugyanúgy eltérhet-e a munkatörvényi szabályoktól a munkavállalók hátrányára, mint ahogy azt az új szabályozás értelmében a kollektív szerződés megteheti. Igenlő válasz értelmezésem szerint a törvény szövegéből nem következik, s bizakodhatunk,

<sup>30</sup> 2012. évi I. törvény 268. § (1) bek.

<sup>31</sup> 2012. évi I. tv. 276. § (2) bekezdése, amely a munkavállalók 10%-ának szakszervezeti tagságához köti a szakszervezet kollektív szerződés-kötési jogát.

<sup>32</sup> 2012. évi I. törvény 268. §

<sup>33</sup> A hasonló amerikai gyakorlatnak a történeti áttekintésére (az arbitrációs megállapodások apropója okán) lásd Katherine Stone van Wenzel: „Mandatory Arbitration of Individual Employment Rights: The Yellow Dog Contract of the 1990s” *Denver University Law Review* 1996. Vol. 73. No. 4. 1017–1050.

hogy a joggyakorlatban sem gyökeresedik meg ez az álláspont. A munkavállalókra hátrányos eltérés üzemi megállapodásban való megengedhetősége teljesen aláásná a munkajogi jogbiztonságot, és egyáltalán a munkajogi szabályozás értelmét, hiszen egy olyan szervezet térhetne el a munkatörvényi szabályoktól a munkavállalók hátrányára, amely az ellenérdekű munkáltatótól mind szervezetenként, mind személyileg függő helyzetben van, s ekképpen nem is tekinthető a kollektív munkajog által megkövetelt „független” szerződő félnek.<sup>34</sup> Ezzel kapcsolatban rá kell mutatnunk, hogy a munkáltatótól független szerződő partner kérdésében a jogalkotás rendkívül következetlen álláspontot tett magáévá: a munkaidő-kedvezmény megválthatóságát megtiltotta a szakszervezeteknek a munkáltatótól való függetlenség biztosítása céljából; ugyanakkor a munkáltatótól nyilvánvalóan erős szervezeti és személyi függésben álló üzemi tanács részére különösebb aggály nélkül quasi kollektív szerződéskötési jogot biztosított.<sup>35</sup>

A tanulmány első részében részletesebben is tárgyaltuk a kollektív alkuak a munkavállalói érdekeknek a munkáltató hatalma rovására történő érvényre jutásában játszott szerepét. A munkajogi szakirodalomban széles körben osztott az az álláspont, hogy a kollektív alku a munkáltató számára ab ovo kedvezőtlen: a kollektív szerződéssel szabályozott tárgyak jelentős szeleteket hasítanak ki abból a döntési kompetenciából, amelyet kollektív szerződés hiányában a munkáltató egyoldalúan szabályozhatna (a jogszabályok keretei között). Mindezek felül a kollektív tárgyalások folytatása pénz- és időköltséggel jár, ráadásul a tárgyalások eredményeképpen a munkáltatóknak a saját érdekszempontjaikon túlmutató szempontokat is figyelembe kell venniük, továbbá a bérezésről is meg kell állapodni a munkavállalókkal. E gondolatmenetből okszerűen az következik, hogy a munkáltatónak a kollektív alku során bekövetkező érdeksérelmét ellensúlyozni kell. A munkajogászai gondolkodás ezért hajlik arra, hogy a munkáltatót konkrét jogi előnyök biztosításával igyekezzen a kollektív szerződés megkötésében érdekeltté tenni. E gondolatmenet mentén alakult az elmúlt húsz év magyar munkajogi szabályozása: az Mt. számos (és egyre növekvő számú) ponton lehetővé teszi a munkatörvényi minimumsztderdektől a munkavállalók hátrányára való eltérést abban a reményben, hogy így a munkáltató is érdekeltté válik a kollektív szerződés megkötésében. Munkatudományi kutatások nem igazolták, hogy ez az 1992 óta követett szabályozási beállás növelte volna a kollektív szerződések számát. Magyarországon a kollektív szerződések száma és a kollektív szerződési lefedettség nemzetközi összehasonlításban alacsony, és nem mutatható ki, hogy 1992 óta a munkajogi jogalkotás által az egyoldalú

<sup>34</sup> Vö. ILO 98. Egyezményének 2. cikkével (kihirdetve: 2000. évi LV. törvénnyel).

<sup>35</sup> Ez utóbbi megállapítás megalapozottságát nem befolyásolják azok a marginális különbségek, amelyek az üzemi tanácsok által megköthető „quasi kollektív szerződés” bizonyos korlátait állítják fel (tárgyi hatályuk nem terjed ki a bérrre és – legjobb reményeink szerint – nem térhet el a munkatörvényi minimumsztderdektől a munkavállalók hátrányára).

diszpozitivitás elvén ütött egyre nagyobb rés kedvező irányban mozdította volna el a kollektív alku folyamatát.<sup>36</sup>

Felvethető, hogy az Mt. újraszabályozásaiban folyamatosan és egyre erősödő súllyal megjelenő koncepció azért nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, mert a jog eszközeivel próbál megoldani egy olyan problémát, amelynek gyökere olyan távol esik a jog viszonyaitól, hogy az a jog eszközeivel befolyásolhatatlan. A kollektív alku a vállalat számára elsősorban nem jogi, hanem közgazdasági kérdés, amelyet a költség–haszon elv alapján vizsgál meg. A munkáltatónak akkor áll érdekében kollektív szerződést megkötni, ha nagyobb lesz a kollektív szerződés által elérhető nyeresége, mint az ennek eléréséhez szükséges ráfordítása, illetőleg az a vesztesége, amely a kollektív szerződés megkötése hiányában érne. A munkáltató számára akkor mindenképpen nyereséges üzlet a kollektív szerződés, ha az alku eredményeképpen felmerülő költséget meghaladó mértékben nő a termelékenysége a kollektív szerződés hatására. Kérdéses, hogy a jelenlegi közgazdasági elméletek, számviteli szabályozók lehetővé teszik-e, hogy a kollektív alkunak a termelékenységre, az üzletmenetre gyakorolt (lehetőséges) kedvező hatását ki lehessen mutatni.<sup>37</sup> A kollektív tárgyalások jelenlegi kudarca mögött meghúzódhat az az ok, hogy a közgazdaságtan fogalmi apparátusa jelenleg nem képes megragadni, modellezni és számszerűsíteni bizonyos, egyébként nyilvánvalóan létező költségeket, megtakarításokat és hasznokat.<sup>38</sup> A kollektív alku folyamatát visszaveti, hogy a kollektív szerződésből eredő költségek könnyen számszerűsíthetők: például milyen mértékű kiadásnövekedéssel jár az alapbér megemlése, az új cafetéria rendszer bevezetése; ugyanakkor a haszonoldal a jelenlegi számviteli eszközökkel nem, vagy csak jelentős nehézségek árán számszerűsíthető. Nem jellemző, hogy a munkáltató számításokat végezne arra, hogy például a munkafegyelem milyen mértékben javulhat a fegyelmi eljárás szabályozásával és ebből milyen gazdasági előny származik; vagy arra, hogy a rendkívüli munkavégzés törvényi plafonjának kollektív szerződéses megemlése milyen belső rugalmasságot biztosít a munkáltatónak, és az milyen bérmegetakarítást vagy más gazdasági előnyt eredményez. Érdekes

<sup>36</sup> Vö. a 13, 15, és 20 jegyzetekben hivatkozott forrásokkal.

<sup>37</sup> Magát a közgazdaságtudományt is egyre több kritika éri a neo-liberális iskolának a közgazdaságtudományon belüli indokolatlan és megalapozatlan túlsúlya miatt, illetőleg azért, mert a széles körben vallott, ámde elégtelenül vagy nem bizonyított neo-liberális közgazdaságtani összefüggések mellett vagy helyett, nem dolgoztak ki a valóságos viszonyokat jobban megragadó modelleket. DAHRENDORF a jelenlegi neo-liberális gazdaságpolitika csapdájából kivezető folyamat egyik alapfeltételének tekinti a közgazdaságtan megújulását, a neo-liberális tanok egyeduralgódó voltának megszüntetését és új, alternatív közgazdasági iskolák térnyerését. DAHRENDORF (24. l.).

<sup>38</sup> Ugyan a példa nem kötődik közvetlenül a kollektív alku témájához, de rámutat a problémára: legjobb tudomásom szerint a vállalati gazdaságtan még ma sem jeleníti meg a költségoldalon a környezet szennyezését, a flóra és fauna fajgazdagságának csökkenését, a környezeti erőforrások felélését stb.



kérdés, bár valószínűleg még nehezebben számszerűsíthető, hogy a munkavállalók – kollektív alkuból eredő – elégedettsége, lojalitása hogyan hat ki a termelékenységre és ezen keresztül a munkáltató profitabilitására. A munkaügyi kutatások csak részleteiben tárták fel a kiegyensúlyozott munkahelyi érdekviszonyoknak, a felek érdekeit kölcsönösen figyelembe vevő kollektív alknak a nemzetgazdasági szinten jelentkező hasznait.<sup>39</sup>

Bár ez ma még közgazdasági terminológiai problémákba ütközhet, de a kollektív alku ügyét sokkal inkább előrelendítené az abból származó tényleges gazdasági előnyök számszerűsítésére való törekvés ahelyett, hogy a munkajogi szabályozás (további) lerontásával próbálunk munkajogi értelemben nyilvánvaló (ámde ugyanúgy közgazdasági számszerűsítés nélkül maradó) előnyöket biztosítani a munkáltatóknak.<sup>40</sup> A kollektív alku elterjedését sokkal inkább az alku tényleges hatásait adekvátabban megragadó közgazdasági elméletek kidolgozásától és gyakorlat meghonosításától, semmint a munkavállalói jogok további csorbitásától várhatjuk. Ha a munkáltatók törekednének arra, hogy a mainál teljesebb mértékben modellezzék a költségeiket és hasznaikat, és az állam (és / vagy az önkormányzat) érdekeltté tenné a munkáltatókat abban, hogy a helyi közösség szintjén jelentkező hasznokat is figyelembe vegye üzleti döntései,<sup>41</sup> és ezen belül a kollektív alku folytatására vonatkozó döntései meghozatalában, akkor a kollektív alku sokkal árnyaltabb megvilágításba kerülne, és nem kellené a munkáltatókat mesterségesen a munkavállalói jogok ismételt lerontásával a tárgyalóasztalhoz csábítani.

### 3. Az új magyar sztrájkszabályozás a hatalom, a jog és az érdek relációjában

A 2011-ben alapvetően újraszabályozott sztrájkjog a kollektív munkavállalói szabadságjogok harmadik eleme.<sup>42</sup> A sztrájk alatt a munkavállalók kollektív

<sup>39</sup> Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy létezik ilyen hatás, hiszen a skandináv országok, ahol hagyományosan erős a kollektív alku intézménye, és általában a társadalmi érdekkiegyenlítés gondolata, a jelenlegi gazdasági válság hatásait is kevésbé szenvedik meg. A magyar irodalomban a foglalkoztatás, a bérezés és a fogyasztás összefüggéseire lásd BERKI Erzsébet: „Munka és fogyasztás, avagy mire jó a vasárnapi séta?” *Esély* 2010. augusztus 83–105.

<sup>40</sup> A munkajogászai gondolkodásból mintha kimaradni látszana a munkaviszony és a munkaügyi kapcsolatok érdekmodellje: a munkavállalók foglalkoztatásából eleve haszna származik a munkáltatónak, s a kollektív alku célja a munkavállalói oldalon éppen az, hogy a vállalat által megtermelt bevételből a munkavállalók nagyobb hányaddal részesedjenek, mint kollektív alku nélkül részesednének.

<sup>41</sup> Lásd (24. l.).

<sup>42</sup> A sztrájkjog ugyanakkor értelmezhető e hagyományos munkaügyi kapcsolati modellen túlmutató tartalommal is, úgy, mint emberi jog. A szerző e körben képviselt álláspontjának összefoglalására lásd NACSA Beáta: „A magyar sztrájkszabályozás kritikus pontjai” in HALMOS

munkabeszüntetését értjük, melynek célja a munkáltatóra való nyomásgyakorlás azért, hogy a munkavállalók ezzel kikényszerítsenek valamit (pl. béremelést), tiltakozzanak valami ellen (munkabérük csökkentése, csoportos létszámleépítés, átszervezés ellen), vagy szolidaritásukat fejezzék ki valamely más, elsődleges sztrájktevékenységet kezdett munkavállalói csoporttal. A sztrájk intézményének szorosan vett jogi elvek mentén történő elemzése nem vezet a jogintézmény lényegének feltárására, a sztrájk mibenléte és rendeltetése csak a jogon kívüli tényezők, így az érdek és a hatalom szempontjainak bevezetésével tárható fel a maga teljességében.<sup>43</sup> Fentebb a tanulmány első két részében a munkáltatói gazdasági és szervezeti túlhatalom és a munkavállalói nyomásgyakorlás útján érvényesíthető munkavállalói konkuráló hatalom kérdéséről már többször szó esett. Mivel a sztrájkfolyamat érdekstruktúrájával eddig csak érintőlegesen foglalkoztunk, ezért a jogi elemzést megelőzően a kérdéskör felvázolására még rövid kitérőt teszünk. Az érdekviszonyok tárgyalása a sztrájk munkaügyi kapcsolati aspektusára redukálva történik majd, figyelmen kívül hagyva a sztrájkhoz való jognak egyre elismertebbé váló emberi jogi természetét.<sup>44</sup> A munkavállalók a sztrájkjog gyakorlásával nyomatékosíthatják a kollektívan megfogalmazott követeléseiket olyanformán, hogy a kollektív munkabeszüntetéssel a munkáltatónak olyan kárt okoznak, amely meghaladhatja azt az előnyt, amelyhez a munkáltató a kollektív tárgyaláson érvényesíteni kívánt munkavállalói igények elutasításával jutna. A sztrájk tehát a munkavállalói igényérvényesítés és érdekképviselet ultima rációja, amely hatásosságának záloga a szakszervezet (vagy a sztrájkot megszervező más munkavállalói csoport) mozgósító erejétől függ.<sup>45</sup> Ha elegendő munkavállalót lehet mozgósítani a munkabeszüntetésre, és ezzel a munkáltatónak potenciálisan okozható kár mértéke megnő, akkor a munkavállalói oldal valószínűleg sikerre tudja vinni a kollektív alku folyamán megfogalmazott követelést, és érdekei bizonyos mértékig kielégítést nyernek. A sztrájk gyakorlásának lehetősége tehát alapvető biztosítéka az érdemi kollektív tárgyalások folytatásának és ebből fakadóan a kollektív munkavállalói érdekkérvényesítésnek.<sup>46</sup> Sztrájkjog nélkül nem jöhet létre a munkavállalói érdekeket is figyelembe vevő kollektív alku: a kollektív nyomásgyakorlás (munkabeszüntetés) lehetősége szükséges ahhoz, hogy a kollektív tárgyalás

---

Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon* (Budapest: Complex 2010) 59–72.

<sup>43</sup> Tonia NOVITZ: *International and European Protection of the Right to Strike* (Oxford: Oxford University Press 2003) 49–74.

<sup>44</sup> NOVITZ (43. lj.) 39–47.

<sup>45</sup> A magyar sztrájktevékenység tendenciáira lásd BERKI Erzsébet: *Sztrájk!* (Budapest: OFA 2000).

<sup>46</sup> CZUGLERNÉ IVÁNY Judit: „Sztrájk a gyakorlatban” in *Magyar munkavállalók kilátásai a gazdasági válságban*. Munkástanácsok Evkönyv. (Budapest: Munkástanácsok Országos Szövetsége 2009) 76–92.

(az angol szakzsargonban sokszor emlegetett nyelvi humorral élve) több legyen, mint pusztán kollektív koldulás.

A sztrájtörvényt a jogalkotó lényegileg módosította 2010-ben.<sup>47</sup> E módosítás érintette a sztrájk előtti kötelező egyeztetést; a lakosságot közvetlenül érintő szolgáltatások körében a még elégséges szolgáltatás biztosításának a kérdését; végül a jogellenes sztrájk eseteit. A jogalkotó célja a törvénymódosítással az volt, hogy a még elégséges szolgáltatás biztosítására vonatkozó szabályokat szigorítsa annak érdekében, hogy a lakosság sztrájk esetében hozzáférhessen az életviszonyait közvetlenül érintő alapvető szolgáltatásokhoz a még elégséges mértékben.<sup>48</sup> Ennek érdekében a jogalkotó előírta, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet folytató munkáltatónál a sztrájk csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja.<sup>49</sup> E jogalkotói cél indokolt, ugyanakkor a részletszabályok kidolgozása során csak látszólag (a megfogalmazás módjában) lett figyelembe véve, hogy a még elégséges szolgáltatást nem a sztrájkolók, hanem – a sztrájktól függetlenül – a sztrájjal érintett munkáltató nyújtja. A jogi szabályozás a még elégséges szolgáltatás kérdését úgy kezeli, mintha annak teljesülését kizárólag a sztrájkolók lennének képesek „gátolni”, és a munkáltató pusztán passzív elszenvédője lenne a helyzetnek. Éppen ezért a még elégséges szolgáltatás elmaradása esetén a sztrájkot megszervező szakszervezeteket és a munkavállalókat sújtja kártérítési felelősséggel.<sup>50</sup> A fenti szabályozás szinte motiválja a munkáltatót arra, hogy sztrájkhelyzetben ne tegyen megfelelő erőfeszítéseket a még elégséges szolgáltatás megszervezése és biztosítása érdekében, hiszen a még elégséges szolgáltatás elmulasztásából származó felelősséggel a sztrájk szervezőit és résztvevőit sújtották az új törvényi rendelkezések. Kétségtelen, hogy a törvény a munkáltatót terhelő együttműködési kötelezettséget is előírja,<sup>51</sup> amely a még elégséges szolgáltatás teljesítésére is kiterjed; e kötelezettség a kártérítési felelősséggel összevetve meglehetősen súlytalan, ugyanakkor bizonyítása egy kártérítési vita keretében nehézségekbe ütközhet.

A még elégséges szolgáltatás *mértékének* meghatározására vonatkozó szabályok sem célszerűek, és nem tükrözik a vitában érdekelt összes fél megfelelő arányosításon alapuló érdekeit. A még elégséges szolgáltatás mértékét elsősorban törvényi szabályozás elé utalta a jogalkotó, ennek hiányában a feleknek

<sup>47</sup> 2010. évi CLXXVIII. tv.

<sup>48</sup> Vö. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sztrájkjogi projektében készített jelentéssel. ZEMPLÉNYI Adrienne (szerk.): *Sztrájkjogi projekt* [ÁJOB projektfüzetek] 2010/4. <http://www.obh.hu/allam/2009/pdf/sztrajkjogi.pdf>.

<sup>49</sup> Az 1989. évi VII. sztrájtörvénynek (Szt.) a 2010. évi CLXXVIII. törvénnyel módosított 4. § (2) bekezdése.

<sup>50</sup> A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. tv. 68/I. § és az autóbusszal végzett menetrendszerinti közlekedésről szóló 2004. évi XXXIII. tv. 11/A. §.

<sup>51</sup> Szt. 1. § (3) bek.

erről a sztrájkot megelőző hét napos egyeztetési időszak alatt kell megállapodniuk, ennek elmaradása esetén, végső soron a munkaügyi bíróság dönt a még elégséges szolgáltatás mértékéről.<sup>52</sup> Időközben hatályba lépett két olyan tömegközlekedésre vonatkozó törvény, amely a még elégséges szolgáltatás mértékét indokolatlanul magas szinten állapította meg, a részletszabályoktól függően 50, illetve 66%-ban.<sup>53</sup> Eltekintve attól, hogy a felfelé kerekítésre vonatkozó szabályok alapján az 50, illetve 66%-os teljesítéshez bizonyos esetekben az összes járatnak el kell indulnia,<sup>54</sup> önmagában az 50, illetve a 66%-nak megfelelő járatsűrűség is megszüntetné a sztrájkjal elérti célzott nyomásgyakorlást.<sup>55</sup> Ami az Alaptörvénybe való ütközés kérdését illeti, ugyan nem önkényes és nem indokolatlan a lakosságot érintő körben a sztrájkjog gyakorlásának korlátozása a még elégséges szolgáltatás előírása útján, ugyanakkor aránytalan, hiszen olyan magas mértékű még elégséges szolgáltatást ír elő, amely a sztrájkjog gyakorlását ellehetetleníti és ebből következően aránytalan.

Részben más a helyzet akkor, ha olyan szektorban folyik a sztrájk, amelyre törvény nem írja elő a még elégséges szolgáltatás mértékét. Ez esetben a feleknek a sztrájkot megelőző hét napos kötelező egyeztetés során kell erről megállapodniuk. A sztrájkot közvetlenül megelőző egyeztetés tárgya viszont – a sztrájk alapjául szolgáló érdekvita megoldása érdekében – maga a sztrájkkövetelés kellene legyen, és ésszerűtlen a feleket arra kötelezni, hogy a sztrájkkövetelés helyett vagy mellett a még elégséges szolgáltatás kérdésére koncentráljanak. Ésszerűbb lenne az a szabályozás, amely a feleket a még elégséges szolgáltatásról és a sztrájkkövetelésről szóló egyeztetések különválasztása felé terelné, amely sokkal valószínűbbé tenné, hogy a felek képesek ésszerű álláspontot kialakítani a szolgáltatás még elégséges mértékéről is.<sup>56</sup> A sztrájk előtti felfokozott helyzetben a még elégséges szolgáltatásról a sztrájkköveteléstől függetlenül tárgyalni gyakorlatilag lehetetlen, s a jogalkotó tágra nyitja annak a lehetőségét, hogy a munkáltató a még elégséges szolgáltatás kérdését manipulatív módon használja fel a sztrájkkövetelésről szóló tárgyalás során is. Ugyanakkor a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályanyag egésze azzal a következmény-

<sup>52</sup> Szt. 4. § (3) bek.

<sup>53</sup> Lásd (50. lj.).

<sup>54</sup> A távolsági közlekedésben például a felfelé kerekítés szabálya miatt előfordulhat, hogy az 50%-os járatindítási kötelezettséget például csak az elégíti ki, ha az egyetlen menetrendbe iktatott járat elindul.

<sup>55</sup> A még elégséges szolgáltatás ilyen magas szintje valószínűleg a sztrájkot ellehetetlenítő mértékűnek minősül az ILO joggyakorlata alapján, különösen figyelembe véve a még elégséges szolgáltatás kérdésére vonatkozó további szabályokat is. Bernard GERNIGON – Alberto ODERO – Horacio GUIDO: „ILO Principles concerning the Right to Strike” *International Labour Review* 1998/4. 441–482.

<sup>56</sup> Ésszerű és az érdekelték bevonására épülő szabályozási alternatívára lásd Tiziano TREU: „Regulation of Strikes and the European Social Model” *Transfer* 2002/4. 608–623.

nyel jár, hogy a munkáltató irreális igényeket támaszt a még elégséges szolgáltatás mértékének megállapításával kapcsolatban, s így megakadályozza a még elégséges szolgáltatásban való megállapodást, amellyel elodázza vagy akár meg is akadályozza a sztrájkot.

Ha nem jön létre megállapodás, akkor a még elégséges szolgáltatás mértékéről való döntés joga és kötelezettsége a munkaügyi bíróságokhoz kerül. A bíróságok meglehetősen nehéz helyzetben vannak, hiszen a még elégséges szolgáltatásról való döntés a munkaügyi viták általánosan követett csoportosítása szerint sokkal inkább az érdekviták körébe tartozik,<sup>57</sup> attól függetlenül, hogy a magyar jogalkotó ezt pusztán jogi kérdésként kezelte, arra törvényt alkotott, és a bíróságai elé terelte e kérdésben vitázó feleket. Mint fentebb már szóba került, ezideig két szektorra nézve alkotott a parlament törvényt a még elégséges szolgáltatás tárgyában. E törvények a közlekedési ágazatokat érintik, s bár meglehetősen részletezőek, törvényi szinten még sem alkotható meg a járatok elindítását meghatározó menetrend, ezért annak elkészítését a közlekedési szolgáltatóra bízta a jogalkotó.<sup>58</sup> Más ágazatokban azonban továbbra is fennmaradt az a helyzet, hogy a bírónak a még elégséges szolgáltatás mértéke kérdésről pusztán azon törvényhely alapján kell döntenie, hogy a sztrájkolók nem gátolhatják a még elégséges szolgáltatást biztosítását. A bírák ugyan gyakorlottak mérlegelésen alapuló döntések meghozatalában (mint ahogy ezt a jogalkotó hangsúlyozta), de ez a gyakorlat jellemzően kettő peres fél egymás közötti viszonyában, a jogvita keretein belüli mérlegelésre korlátozódik, s nem fogja át, s nem is foghatja át üzemek, egész munkáltatók, esetenként ágazatok működésével összefüggő érdekviták keretében történő mérlegelést, mert az a hatalommegosztás jogállami struktúrájában nem a bíróságok feladata. A jogalkotó azon álláspontja, hogy a bíróságok döntsenek a még elégséges szolgáltatás kérdésében, nyilvánvalóan nem számol a bíróságoktól megkövetelt döntés valószínűségével. Érthető, bár nem helyeselhető, hogy a bíróságok ezért nem vállalják magukra az ezen ügyekben való döntés ódiáját, és a polgári peres eljárások szabályainak alkalmazásával a szakszervezetek nemperes eljárások megindítására irányuló kérelmeit érdemi vizsgálat nélkül (idézés kibocsátása nélkül) elutasítják.<sup>59</sup> A jogalkotó tehát a még elégséges szolgáltatás mértéke megállapítására vonatkozó eljárási szabályokkal, bizonyos szektorokban a még

<sup>57</sup> A jogviták és érdekviták elhatárolásának egybehangzó kifejtésére lásd Kiss György: *A munkajogi konfliktusok és feloldási rendszerük alapkérdései* (Kandidátusi értekezés Pécs 1985); RÁCZ Zoltán: *A munkajogi viták megoldásának rendszerei eljárási szempontból, különös tekintettel az érdekvitákra* (PhD értekezés, Miskolc 2003) és RÜZS MOLNÁR Krisztina: *Mediáció a munkajogban* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2007).

<sup>58</sup> A még elégséges szolgáltatás teljesítésével kapcsolatos „jogvita” így a bíróságok által, jelentős munkavállalói érdeksérelem mellett jogilag elbíráhatóvá vált.

<sup>59</sup> Vö. Pp. 130. § (1) bek. i) pont és 121. § (1) bek. e) pont.

elégséges szolgáltatásnak indokolatlanul magas szintjének előírásával, továbbá a még elégséges szolgáltatás elmulasztása (gátlása) esetére súlyos kártérítési szankcióval való fenyegetéssel olyan helyzetet alakított ki, amelyben a sztrájk-jog gyakorlása ellehetetlenült. A jogalkotó egyidejűleg módosította a jogellenes sztrájk eseteit, törvényi szabályozás útján felülbírálv a Legfelsőbb Bíróságnak e tárgyra kialakított két évtizedes gyakorlatát,<sup>60</sup> kiszélesítve azokat a tényállásokat, amelyek bekövetkezte esetén a sztrájk jogellenesnek minősül. Az új szabályozás értelmében 2010. december 31. napjától a jogellenes sztrájk esetei kibővültek. Jogellenes a sztrájk akkor is, ha a sztrájkolók nem működnek együtt a munkáltatóval; ha a sztrájkjog gyakorlásával visszaélnék; illetőleg ha úgy gyakorolják a sztrájkjogot, hogy az gátolja a még elégséges szolgáltatás teljesítését.<sup>61</sup> A bírói gyakorlatnak kell majd e keretszabályokat megtölteni tartalommal, melyben a bíróságok bizonyos mértékig támaszkodhatnak más nemzeti jogokban, például a német joggyakorlatban a sztrájk arányossága kérdésében kimunkált elvekre.<sup>62</sup> Ugyanakkor e minta követése limitált lehet csak, hiszen a német bírói gyakorlat szorososan a munkaügyi kapcsolatokhoz kötve értelmezi a sztrájkhoz való jogot, a magyarral ellentétben, amely inkább az ILO-ban, és számos más európai országban alkalmazott mintát követve a sztrájkot inkább, mint (gazdasági és szociális) emberi jogot szabályozza.

#### 4. Konklúziók

Az Alaptörvény előrelépett a kollektív munkavállalói szabadságjogok szabályozása terén azzal, hogy az alapjogi katalógusába felvette a kollektív tárgyaláshoz való jogot, melyet – a szervezkedéshez és a sztrájkhoz való jog mellett – az 1989. évben jelentősen módosított Alkotmány még külön nem nevesített. A törvényi szabályozási szinten ugyanakkor a kollektív munkavállalói jogokat garantáló rendelkezéseket tekintve lényegi visszalépés történt. E visszalépés mértéke – munkajogi nézőpontból, figyelembe véve, bár e tanulmány keretei között nem elemezve a nemzetközi jogalkalmazási gyakorlatban kimunkált elveket is – meglátásom szerint mindhárom kollektív szabadságjog esetén eléri azt a szintet, hogy megállapítható legyen az alapjog lényeges tartalmának indokolatlan és aránytalan korlátozása. Mértékét tekintve az alapjogsérelem a sztrájkhoz való jog tekintetében a legsúlyosabb.

<sup>60</sup> BH 1991/255.

<sup>61</sup> Szt. 3. § (1) bek.

<sup>62</sup> David WESTFALL – Gregor THUSING: „Strikes and Lockouts in Germany and Under Federal Legislation in the United States: A Comparative Analysis” 1999. Winter. *Boston College International and Comparative Law Review* 22 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 29.



# AZ EGYHÁZAK, VALLÁSFELEKEZETEK ÉS VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK A 2011. ÉVI C. TÖRVÉNY ÉS A 2011. ÉVI CCVI. TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI TÜKRÉBEN

SCHWEITZER GÁBOR\*

A 2011. február 4-i rendezvényen<sup>1</sup> „Az egyházak és vallási közösségek helye az Alkotmányban” címmel tartottam referátumot. Az alkotmányozási folyamat hónapokkal később végül nem a Magyar Köztársaság Alkotmányának, hanem Magyarország Alaptörvényének az elfogadásával zárult. Az Alaptörvény 2011. április 25-i, illetve „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény, továbbá az ugyanezen címre hallgató 2011. évi CCVI. törvény elfogadása alapjaiban írta felül a februárban elmondottakat.<sup>2</sup> Az alábbiakban a februárban elhangzottak szerkesztett formában történő közzétételén kívül az Alaptörvény, valamint a fent említett törvények releváns rendelkezéseit kívánom áttekinteni.

## 1.

Februári felszólalásomban három kérdést érintettem: 1. a hatályos Alkotmány rendelkezéseit, illetve az azokból – mindenekelőtt az alkotmányos elválasztásból – levezethető alkotmányos értékeket, valamint 2. a készülő új Alkotmány szabályozási elveit tekintettem át, végezetül 3. néhány javaslatot fogalmaztam meg.

---

\* Tudományos főmunkatárs (MTA JTI).

<sup>1</sup> Országos alkotmányjogi konferencia a jelenleg folyó alkotmányozásról. Budapest, 2011. február 4.

<sup>2</sup> A témára vonatkozó írásaim közül az alábbiakat használtam fel: „Észrevételek „A lelkiismeret és a vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvényről” *Jogi iránytű* 2011/3. [http://www.mta-ius.hu/jogi\\_iranytu/5\\_schweitzer\\_gabor.pdf](http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/5_schweitzer_gabor.pdf); „Észrevételek az új egyházügyi törvényről” *Egyházforum* 2011/2. 2–4.; Fórum. *Egyháztörvény. Fundamentum* 2011/3. 51–54.



1. A Magyar Köztársaság Alkotmánya az alapvető jogokról és kötelességekről szóló XII. fejezetben, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról szóló rendelkezésekkel összefüggésben rendelkezett az állam és az egyház kapcsolatáról.<sup>3</sup> A 60. § (3) bekezdése ugyanakkor deklarálta, hogy „*A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.*” A (4) bekezdés értelmében „*A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*”. Ennek nyomán fogadta el az Országgyűlés 1990 februárjában a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt, amely lényegében egy napjainkban is formálódó jogágazat, az *állami egyházjog* alapjait fektette le.

Az egyházak és az állam kapcsolatrendszerének a tengelyében tehát az elválasztás alkotmányos alapelve helyezkedett el. Ennek lényegi elemeit az 1990. évi IV. törvény rendelkezései, utóbb pedig az Alkotmánybíróság interpretációja – mindenekelőtt a 4/1993. (II. 12.) AB határozat – állapították meg. Ezek szerint:

- az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható;
- az egyházakat azonos jogok illetik meg és azonos kötelezettségek terhelik;
- az állam az egyház irányítására, felügyeletére szervet nem hozhat létre;
- az állam egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen;
- az állam egyetlen egyház tanításával sem azonosíthatja magát – utóbb a 8/1993 (II. 27.) AB határozat ezzel összefüggésben már szabatosabban fogalmazott: az állam nem azonosíthatja magát egyetlen egyház, vagy vallás tanításával sem;
- az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és
- az állam foglal állást „hitbéli igazságok” kérdésében.<sup>4</sup>

Az állam és az egyház elválasztása – érvelt az Alkotmánybíróság – nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia a törvényhozási folyamatok során. Az Alkotmánybíróság az elválasztás alkotmányos alapelvéből kiindulva – az Alkotmány hátrányos

<sup>3</sup> 60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. (2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa. (3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. (4) A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>4</sup> Lásd még ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998) 111.

megkülönböztetés tilalmát rögzítő 70/A. §-ára is figyelemmel – az egyházak egyenjogúságának elvére mutatott rá, amennyiben „*az államnak az egyházakat egyenlőkként kell kezelnie*”. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az elválasztás „*módja, következetessége, szigorúsága*” minden ország „*sajátos történelmi körülményei*”, továbbá az egyházak társadalmi szerepének függvényében alakul. Ennek következtében – miként pl. a közoktatás, valamint az egészségügy területein – rigorózus garanciák mellett „*az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel*”, illetve az egyházak „*egyenlőkként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét*” az állam részéről.

2. Az új Alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozat-tervezet „*Az alapvető rendelkezéseket*” követő, az alapvető jogokról és kötelességekről szóló fejezetben – a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságával összefüggésben – a következőket rögzítette: „*Az egyházak és vallási közösségek önállóak. Az állam és a vallási közösségek, egyházak működését, az egyházak állami elismerését és nyilvántartását sarkalatos törvény szabályozza.*”<sup>5</sup> Az egyházakra vonatkozó rendelkezések alkotmányon belüli rendszertani elhelyezésével meszszenenőig egyetérthetünk. A szabályozási elvek olvastán ugyanakkor rögtön szembeötlik a hiányérzet, hiszen még csak utalást sem találunk az állam és az egyház elválasztásának alapelvére. Lehetséges, hogy az alkotmány-előkészítő bizottság megfeledezett volna erről az alapelvről? Ez azzal a következménnyel járna, hogy mindazt, amit az elválasztás kapcsán a törvényhozás mindezedáig megalkotott, illetve az alkotmánybírósági értelmezés kiarlett, lomtárba kerülne. Ez aligha lenne kívánatos. Az állam és az egyházak elválasztása ugyanakkor a magyarországi polgári átalakulás időszakának vitathatatlan értékei közé tartozik. A rendszerváltás időszaka óta az állam és az egyházak között kibontakozó – a társadalmi élet különböző területeit érintő – partneri alapú kooperációnak az elválasztás ad értelmet: elválasztás nélkül ugyanis aligha létezhet egymástól független entitások együttműködése. Az elválasztás érvényesülése az egyházak jogegyenlőségének is az egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Elválasztás nélkül ugyanakkor aligha manifesztálódhat, illetve jelenhet meg értéként az egyház szabadsága, valamint autonómiája. Az elválasztás elvével és gyakorlatával kapcsolatban érdemes felidéznünk Bibó István, több tekintetben ma is irányadó gondolatait, aki „*A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja*” című, 1956. október 30–31-én papírra vetett fogalmazványában a következőket írta: „*A vallásszabadságot helyre kell állítani és az egyházak életébe való ostoba beavatkozást megszüntetni; elvi alap az állam és egyház elválasztása és szabad egyház*

<sup>5</sup> Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei.  
[http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=911&p\\_ckl=39&p\\_biz=1005&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=911&p_ckl=39&p_biz=1005&p_nyelv=HU).

*a szabad államban; a vallásos hovatartozás nem része a polgári állapotnak, és feltüntetése tilos; azonban a történelmi magyar adottságokra való tekintettel az egyházak állami támogatásának ma is meglevő rendszere az egyházakkal való megegyezés szerint fenntartható.*<sup>6</sup> Napjainkban az egyházaknak természetesen semmiféle „ostoba beavatkozástól” nem kell tartaniuk, de hogy ez mindig is így maradjon, annak egyik előfeltételeként az elválasztás alkotmányos megerősítését, illetve rögzítését szükségesnek tartom.

„Az egyházak és vallási közösségek önállóak” – fogalmaz az új Alkotmány szabályozási elveiről szóló elaborátum. Ennek aligha tulajdoníthatunk másféle értelmet, mint azt, hogy az egyházak és vallási közösségek autonóm módon működnek. Amennyiben erre gondolt az alkotmány-előkészítő bizottság, úgy ezzel az állásponttal egyetérthetünk. Nem úgy, mint a koncepció következő mondatával: „Az állam és a vallási közösségek, egyházak működését, az egyházak állami elismerését és nyilvántartását sarkalatos törvény szabályozza.” Ennek a mondatnak több fordulata is van. Sarkalatos törvény szabályozza az egyházak (vallási közösségek) állami elismerését, továbbá az egyházak (vallási közösségek) nyilvántartását, valamint az állam és az egyházak (vallási közösségek) működését. A koncepcióban olvasható „működés” kifejezés a szöveg kontextusában nyilvánvalóan az állam és az egyházak együttműködésére, esetleg pusztán az egyházak működésére vonatkozik, hiszen az állam és a vallási közösségek, egyházak működését – közös nevezőn említve e különféle entitásokat – semmiféle sarkalatos törvény sem szabályozhatja. Ami a továbbiakat illeti. Az egyházak állami nyilvántartásba vételére irányuló szabályozás eddig is minősített törvény, az 1990. évi IV. törvény rendelkezései alapján történt. A nyilvántartással szorosan összefügg a koncepció új elemeként az állami elismerés bevezetése. Arra nézve a törvényhozásnak kell majd választ adnia, hogy milyen tartalmi és formai elemeket kíván beépíteni az elismerési eljárásba, továbbá milyen feltételekhez köti a nyilvántartásba vételt. Valószínűsíthető, hogy a törvényhozás szigorítani fog az 1990. évi IV. törvény, egyházak nyilvántartásba vételét szabályozó rendelkezésein. Az elmúlt hónapokban az illetékes minisztérium államtitkára a médián keresztül többször is vázolta a módosítás várható irányait. A szigorítás legfőbb indokaként az államtitkár a bizniszegyházak jelenségére utalt. Ezek a bizniszegyházak ugyanis visszaélnék az egyházaknak nyújtott támogatásokkal, kedvezményekkel és hiteles hitéleti tevékenység helyett költségvetési források, valamint az állampolgárok adóforintjainak a leszivattyúzására szakosodott tevékenységet folytatnak.<sup>7</sup> A hitéleti funkció helyett kizárólag gazdasá-

<sup>6</sup> BIBÓ István: „A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja. Fogalmazvány, 1956. október 30–31” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. Negyedik kötet. 1935–1979.* Válogatta: ifj. BIBÓ István – HUSZÁR Tibor (Budapest: Magvető 1990) 163.

<sup>7</sup> Lásd SZÁSZFALVI László államtitkár 2010. novemberi TV-interjújának szövegét. „Jövőre lehet új egyházügyi törvény”. <http://szaszfalvi.hu/hirek-kibont.php?id=605>.

gi tevékenységet folytató szervezetek, amennyiben jogsértő módon járnak el, a jelenlegi szabályozás mellett, az 1990. évi IV. törvény alapján is kiszűrhetők az ügyészi fellépés biztosításával. A hitélet mellett folytatott gazdasági tevékenység ugyanakkor nemcsak az 1990. évi IV. törvény rendelkezéseinek felel meg, hanem egyenesen üdvözlendő is, hiszen ezáltal megteremti az egyházak, vallási közösségek gazdasági, pénzügyi önállósulásának az alapjait.

A médiában nyilvánosságot kapó elgondolások között szerepel ugyanakkor az a régi – emiatt különösképp elszomorító – elgondolás, miszerint állami támogatásra feljogosító egyházi státuszt az új törvény hatályba lépésétől kezdve a legalább 10 000 taggal, vagy valamiféle – pillanatnyilag egzakt módon körül nem írt – történelmi beágyazottsággal, esetleg 100 év honossággal rendelkező vallási közösség élvezhet,<sup>8</sup> míg a fenti kritériumoknak meg nem felelő vallási közösségeket ettől különböző jogi státusz alapján veszi az állam nyilvántartásba. Ezek a tervek az egyházak megismételt regisztrációjával egészülnek ki. Meglehet tehát, hogy a jövőben számos vallási közösség veszti el jelenlegi egyházi jogállását. Nem a szerzett jogokra, nem is a visszamenőleges hatály problematikájára, hanem arra a várhatóan bekövetkező méltatlan helyzetre hivatkozhatnánk, amellyel az újraregisztrálásra kötelezett egyházak szembesülhetnek. A társadalmilag, történelmileg beágyazott egyházak számára nyilvánvalóan nem okoz majd adminisztratív nehézséget az ismételt nyilvántartásba vétel, de úgy gondolom, ezen egyházak méltóságát is sértheti a történetiség és a beágyazottság állami szervek előtti bizonyítása. Kifejezetten méltatlan helyzetet eredményezhet ugyanakkor a regisztrációs eljárás az 1990. évi IV. törvény alapján egyházként nyilvántartásba vett, de pillanatnyilag kellő támogatottsággal és / vagy történetiséggel nem rendelkező egyházak számára, hiszen körükből kerülnek ki a tervezett szigorítás potenciális vesztesei.

Úgy gondolom, diszkriminációhoz vezethet, amennyiben az állam – ráadásul visszamenőleges hatállyal – társadalmi támogatottság, és / vagy történelmi beágyazottság alapján tenne különbséget egyház és egyház között. Az egyházi jogállású vallási közösségek között kétségkívüli és magától értetődő különbségek vannak, amelyek nap, mint nap jelentkeznek, ezeket tehát nem szükséges a jogalkotónak és a jogalkalmazónak külön is figyelembe vennie. A jogalkotó és a jogalkalmazó ugyanakkor abban az esetben jár el bölcsen, ha jogsértés esetén igénybe veszi a jelenleg is rendelkezésre álló jogi eszközöket és kiszűri a rendszeridegen jogi – esetleg természetes – személyeket az egyházak, vallási közösségek köréből. A regisztrálás szigorítása – az egyedi és pillanatnyilag vélelmezett jogsértések visszahatásaként – szükségtelen és aránytalan sérelmeket von maga után. S miután a nyilvántartásba vétel szigorításának legnyilvánvalóbb oka a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés körül keresendő, úgy gondolom,

<sup>8</sup> Lásd Tizezer fő vagy száz év? – Kisegyházak veszélyben. [http://www.evangelikus.hu/lapszemle\\_2009-2011/tizezer-fo-vagy-szaz-ev-2013-kisegyhazak-veszelyben](http://www.evangelikus.hu/lapszemle_2009-2011/tizezer-fo-vagy-szaz-ev-2013-kisegyhazak-veszelyben).

hogy újragondolandó lenne – mégpedig teljes körűen – az egyház-finanszírozás rendszere. Ez azonban már túlmutat az alkotmányozáson.

3. Az alkotmányozással összefüggésben mindenképp indokoltnak tartanám, hogy az elválasztási klauzula – mégpedig önálló §-ban – része maradjon a készülő új alkotmánynak. Ehhez a következő szövegszerű javaslatot tenném: „*A Magyar Köztársaságban az állam és az egyházak (vallási közösségek) egymástól elválasztva működnek.*” Ez a megfogalmazás egyrészt szabatosabban fejezi ki azt, hogy az elválasztás nem egyetlen, hanem valamennyi egyház (illetve vallási közösség) vonatkozásában áll fenn, másrészt viszont egyértelműen utal az elválasztás tekintetében fennálló kölcsönösségre. Garanciális szempontból ugyanakkor megfontolandónak tartanám a következő alapelvek alkotmányi szintű beépítését is: az államnak az egyházakat (vallási közösségeket) egyenlőként kell kezelnie; továbbá az állam nem azonosítja magát egyetlen egyházzal, vallással, világnézettel tanításaival sem.

Zárásként a születőben lévő alkotmány preambulumát szeretném felidézni. Az új Alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozat tervezetében olvashatjuk, hogy a preambulumnak méltatnia kell „*a kereszténység szerepét történelmünkben.*” Tartalmilag majdnem helytálló ez a megfogalmazás, hiszen a kereszténység – és a keresztyénség –, illetve az ezeket a vallási rendszereket megjelenítő egyházak – a társadalom további alrendszerével együtt – fontos szerepet tölthettek be a magyar államiság és a magyar nemzet történelmében. Ám az alkotmányozó hatalom – amennyiben teljes körültekintéssel kíván eljárni – nem feledkezhet meg a nem keresztény / keresztyén felekezetek történelmi szerepéről sem! A szabályozási elvek ugyanakkor – helyesen – nem szólnak arról, hogy a kereszténység – vagy bármilyen más vallás – jelenkori szerepét is meg kellene örökítenie az alkotmányozónak. Akkor ugyanis, amikor a személyi jövedelemadó 1%-os egyházaknak juttatandó adóátírányítási lehetőségével a személyi jövedelemadó fizetésére kötelezettek alig valamivel több, mint 20%-a él, és akkor, amikor a vallásszociológiai felmérések az egyházi értelemben vett – és nem a maga módján – vallásos társadalmi rétegek arányát is valahol 20% körülire taksálják, pillanatnyilag aligha lenne meg a társadalmi háttere annak, hogy bármely vallásos világnézettel kiemelt jelentőségéről az alkotmány preambuluma szövegszerűen is tudomást vegyen.

## 2.

Az Alaptörvény 2011. áprilisi, valamint a 2011. évi C. törvény júliusi elfogadása új fejezetet nyitott a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint az állam és az egyház kapcsolatát illetően. A szemléleti változásokat az Alaptörvény „*Nemzeti*

*hitvallás*<sup>9</sup>-nak nevezett preambulumának vallási, világnézeti tekintetben markánsan elkötelezett kijelentései vezették be. Az alkotmányozó hatalom – a magyar nemzet tagjai nevében – büszkeséggel emlékezik meg arról, hogy Szent István „*hazánkat a keresztény Európa részévé tette*”, elismeri „*a kereszténység nemzetmegtartó szerepét*”, továbbá becsüli az ország különböző „*vallási hagyományait*”. Ez a narratíva – történeti és vallástörténeti szempontból – helytálló ugyan, de csak részlegesen, hiszen, nemzetmegtartó szerepe okán a „*Nemzeti hitvallás*” akár bizonyos társadalmi osztályokra, rétegekre is hivatkozhatott volna, miként a vallási hagyományokon kívül a magyar nemzet tagjai által megbecsülésre érdemes további tradíciókat is megnevezhetett volna az alkotmányozó hatalom.<sup>9</sup> A preambulum ezáltal vallási és világnézeti értelemben jóval kiegyensúlyozottabb lehetett volna, egyúttal ténylegesen is lefedhette volna a magyar nemzet – nagy valószínűséggel minden – tagját. A szemléletbeli változások ugyanakkor a terminológia vonatkozásában is érzékelhetőek. Míg az állam és az egyház közötti közjogi viszonyt az Alkotmány, illetve az azon alapuló joganyag az „*elválasztás*” terminusával illette („*A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.*”), addig az Alaptörvény a tartalmilag egyelőre kiforratlan „*különválás*” megnevezést részesítette előnyben („*Az állam és az egyházak különváltan működnek*”).<sup>10</sup> A különvált működés kifejezés megértéséhez ugyanakkor támpontként szolgálhat, hogy az Alaptörvény – az Alkotmány szövegével ellentétben – mintegy egyoldalú kötelezettségvállalásként leszögezte, hogy a közösségi célok érdekében az állam „*együttműködik*” az egyházakkal.

Az Országgyűlés – egy hónappal a törvényjavaslat betérjesztését követően – 2011. július 12-ére virradóra, éjjeli háromnegyed egy körül fogadta el „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvényt. A törvény elfogadásának viszontagságos menetét jelzi, hogy órákkal a zárószavazást megelőzően a parlament alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága zárószavazás előtti módosító indítványokkal alaposan felülírta a zárószavazásra váró, illetékes bizottsági, valamint általános és részletes vitán keresztüljutott egységes törvényjavaslatot. A zárószavazás előtti módosító indítvány intézményének a Házsabály szerint a koherencia-zavar kiküszöbölését kell céloznia, azaz az indítványnak ezt kell előmozdítania, hogy a zárószavazásra váró törvényjavaslat összhangba kerüljön az Alkotmánnyal és a törvényekkel. Ezúttal azonban nem a koherencia-zavar elhárítása volt a kitűzött cél, hiszen a módosító indítványok nem az összhang megteremtését, hanem a zárószavazásra váró javaslat rendel-

<sup>9</sup> Vö. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 180–182.

<sup>10</sup> A különvált működés értelmezéséhez ld. GÁBOR György: „A lelkiismereti szabadság államosítása” *Mozgó Világ* 2011/szeptember.

kezéseinek az érdemi megváltoztatását célozták. Az Országgyűlés mindenesetre meggyőző arányban fogadta el az utolsó pillanatban koncepcionálisan felülírt törvényjavaslatot.

1. *Az igazolhatóság szempontjai.* Minden törvény megalkotásakor fontos szempont az igazolhatóság kérdése. A törvényhozónak azokat a gazdasági, társadalmi, kül- és belpolitikai stb. körülményeket kell figyelembe vennie és mérlegelnie, amelyek hitelt érdemlően támasztják alá a törvény meghozatalának a szükségességét. Nincs ez másként a súlypontilag az egyház alapításának, illetve az egyház nyilvántartásba vételének rendjét visszamenőleges hatállyal is szigorító 2011. évi C. törvény esetében sem. Az eredendően egyéni képviselői indítványként előterjesztett törvényjavaslat az igazolhatóság szempontjait sajátos kontextusban helyezte el. A T/3507. számú törvényjavaslat általános indokolása – a történeti okfejtésen kívül – az alábbiakra mutat rá: „Az 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”.<sup>11</sup> Az indokolás általánosságban említett visszaélések a közbeszédben biznisszegyház – vagy álegyház – néven ismert kifejezéssel hozhatók összefüggésbe. Ezek szerint a biznisszegyházak azok a közelebbről meg nem nevezett vallási közösségek, amelyek nemcsak az egyházalapítás 1990. évi IV. törvényben lefektetett nagyvonalú feltételeivel élnek vissza, hanem az állami támogatásokat is jogosulatlanul veszik igénybe. A törvényalkotás szükségességét, egyúttal a biznisszegyházak kiszűrését ez a jelenség váltotta ki.<sup>12</sup>

A törvényjavaslat parlamenti előadója pusztán a Magyarországon bejegyzett egyházak száma alapján – bizonyításra nem szoruló sarkigazságként – következtetett a joggal való visszaélésre. „Gondolom, mindenki egyetért azzal, hogy nem szükséges külön bizonyítani a joggal való visszaélést egy érzékeny jogterületen, amikor Magyarországon 343, más vélekedések szerint 362 egyházi szervezet van bejegyezve. Nem egy parlamenti expozé témája, hogy a visszaélések számos fajtáját felsorolja, de összevetve más európai országok egyházi létszámaival, nem túlzás azt állítani, hogy a vallásbiznissz, a joggal való visszaélés hazánkban az elmúlt 20 évben sajnálatos módon egyre nagyobb teret nyert. Engedjék meg, hogy egy-két számot felsoroljak összehasonlításképpen. Szlovákiában 18 egyház van bejegyezve, 34 Csehországban, Lengyelországban, amely négyszer akkora né-

<sup>11</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/03507/03507.pdf>.

<sup>12</sup> Lásd (7. l.).

*pességgel rendelkezik, 104; a nyugat-európai országok közül a legmagasabb bejegyzett szám Franciaországban: 75. Ezek a számok ékesen igazolják, hogy valóban, a jelenlegi hatályos törvényi szabályozás oly mértékben alkalmatlan volt, hogy valóságos vallási tevékenységet végző szervezeteket fogadjon csak be a rendszerbe, és a visszaélés olyan mértéket öltött, ahol kötelessége a törvényalkotónak, éppen a vallásszabadság megvédése érdekében a valódi vallásos tevékenységeket iktatni a törvénybe, és kizárni minden olyan lehetőséget, amely ezeket a visszaéléseket idézi elő”.<sup>13</sup> Ezek a sorok azonban, ha őszinték kívánunk lenni, önmagukban semmit sem bizonyítanak, és semmit sem támasztanak alá. A hazánkban az 1990. évi IV. törvény rendelkezései alapján bejegyzett egyházi jogállású közösségek összlétszámából legfeljebb a vallási pluralizmusra következtethetünk, miként a nemzetközi összehasonlításból is csupán az a konklúzió vonható le, hogy másutt eltérőek az egyházként történő nyilvántartásba vétel szabályai, amiből viszont semmi sem következik. A jogalkotónak és a jogalkalmazónak ugyanakkor elvitathatatlan joga és kötelessége a joggal való visszaélés kiszűrése és szankcionálása. Erre azonban az 1990. évi IV. törvény rendelkezései is lehetőséget biztosítanak, hiszen – miként a fentiekben utaltunk is rá – a bíróság az ügyész keresete alapján törli a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége alkotmányba vagy törvénybe ütköző, amennyiben ezt a tevékenységet felhívás ellenére sem szünteti meg. Pusztán emiatt tehát nem indokolt egy új törvény meghozatala. Arra viszont aligha lehet felhatalmazása a törvényhozásnak, hogy nem is a bűnösség vétele, hanem egyenesen a bűnösség kinyilatkoztatása alapján bélyegezzen meg jogszerűen regisztrált és ellenkező bizonyításig jogszerűen működő egyházi jogállású vallási közösségeket. A 2011. évi C. törvény kétségkívül az egyszerűbb, de aggályosabb megoldáshoz folyamodott. Egyszerűbb, mert egyetlen tollvonással megszüntette több száz vallási közösség eddig élvezett egyházi státuszát, rájuk sűtve egyúttal a bizniszegyház szegyenbélyegét. Aggályosabb, mert semmiféle alkotmányosan igazolható szemponttal, például joggal való visszaélést megállapító jogerős bírói ítélettel, nem sikerült ezt a végzetes tollvonást alátámasztania. A törvény elfogadását követően továbbra is az egyházak magas létszámával igazolták a törvény megalkotásának a szükségességét: „az nem normális állapot, hogy 362 magát egyháznak mondó társulat van jelenleg Magyarországon. Itt valamilyen rendrakásra szükség volt.”<sup>14</sup> Óhatatlanul is az a II. Józsefnek tulajdonított örökbecsű mondat juthat az eszünkbe, amit a *Szöktetés a szeráj*ból bemutatója alkalmával mondott volna: „Kedves Mozartom, ez túl finom az én*

<sup>13</sup> LUKÁCS Tamás előadói beszéde (2011. június 23.). [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_uln=103&p\\_felsz=2&p\\_szoveg=&p\\_felszig=2](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=103&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=2).

<sup>14</sup> SEMJÉN Zsolt, SZÁSZFALVI László és HARRACH Péter az új egyházi törvényről. <http://www.diosdijfidesz.hu/velemenyek/2011/07/17/semjen-zsolt-szaszfalvi-laszlo-es-harrach-peter-az-uj-egyhazi-torvenyrol/>.



*füleimnek, túl sok a hang benne.*”, mire a cseppet sem megszeppent Mozart ezt válaszolta: „*Elnézését kérem, felség, de pontosan annyi hang van benne, amennyi szükséges*”. Nos, Magyarországon pontosan annyi vallási közösség szerzett egyházi státuszt, amennyinek erre szüksége és lehetősége volt. Hogy sok ez, vagy kevés? – ezt a társadalomnak, nem pedig a jogalkotónak illett volna megítélnie. Téves az a megközelítés is, amely nem lát összefüggést a vallásszabadság úgymond korlátlan megélése és az „*egyházi jogi státusz*”, vagy az „*egyesületi jogi státusz*” megléte között.<sup>15</sup> Amennyiben így lenne, elmaradt volna úgy az 1990. évi IV. törvény, mind a 2011. évi C. törvény vallási közösségek jogállására vonatkozó fejezeteinek a megalkotása. A vallásszabadság kollektív megélésének ugyanis közjogi, intézményi keretei és garanciái is vannak. Az ún. állami egyházjog az elmúlt két évtizedben mindezeket ki is építette hazánkban. A közjogi keretek 2011. évi C. törvényben bekövetkezett visszametszése, miként az egyházi státusz megvonása, ugyanakkor aligha fogja lehetővé tenni a vallásszabadság korlátlan megélését. A 2011. évi C. törvény egyik gyengéje az igazolhatóságban rejlik, hiszen a törvény megfelelő érvek híján végzetes legitimitációs deficitben szenved.<sup>16</sup>

2. *A preambulum.* Az „*egyházi törvény*” terjedelmes preambuluma a törvényhozó által kiemelt fontosságú alapelveket és alapértékeket sorolja fel. A bevezető sorok mindazonáltal – nem utalva magára a lelkiismereti és vallásszabadságra – a magyarországi egyházakat és vallási közösségeket – a vallásfelekezetek megemlézése szintén kimaradt a felsorolásból – a társadalom olyan kiemelkedő értékhorozó és közösségteremtő tényezőiként nevesíti, mint amelyek jelentős szerepet töltenek be nemcsak az ország, hanem az államhatárokon túlnyúló nemzet életében is. Logikailag szerencsésebb lett volna a lelkiismereti és vallásszabadság megemlézése, hiszen az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek létrejötte és működése magából a vallásszabadságból vezethető le, másként fogalmazva a vallásszabadság kollektív és intézményesített megnyilvánulásának értelmezhető. A preambulum által nevesített alapelvek, és alapértékek közül sajtóságtól eltekintve keretet kap ugyanakkor az a fordulat, miszerint az Országgyűlés folytatja a vallásszabadságot biztosító törvényekben, „*különösen a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényben testet öltő hagyományt*”, hiszen a 2011. évi C. törvény lényegében teljességgel annulálja az 1990. évi IV. törvény rendelkezéseit. Hovatovább, csupán a zárószavazás előtti, a koherencia-

<sup>15</sup> Új korszak kezdődik az állam és az egyház viszonyában. <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=165248>.

<sup>16</sup> A 2011. évi C. törvény igazolhatóságának kérdéséhez lásd még SZATHMÁRY Béla: „Az új egyházügyi törvény alkotmányossági kérdései” in BÓNIS Péter – MÁZI András – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *De apicibus iuris disputare. Tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére* (Budapest: Shirokuma 2011).

zavar kiküszöbölését célzó módosító indítvány törölte az egységes javaslatból az 1990. évi IV. törvényt hatályon kívül helyező rendelkezést.

3. *Elválasztás – különválás.* Az állam és az egyház alkotmányos kapcsolatait illetően egy terminológiai jellegű változásra kell hivatkoznunk. A rendszerváltás időszakától kezdve a kapcsolatrendszer megnevezése az elválasztás kifejezésen alapult. A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az 1990. évi IV. törvény, az Alkotmánybíróság határozatai egyaránt ezt a kifejezést alkalmazták. A 2011. évi C. törvény azonban – az Alaptörvény szóhasználatát átvéve – ezt a kapcsolatrendszert másként nevezi meg: „*Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik*”. A különvált működés rögzítését követően a törvény – egyoldalú kötelezettségvállalásként – leszögezi, hogy a közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházzal. A 2011. évi C. törvény több helyütt utal is a kooperáció lehetőségeire. Azt viszont nem világos, hogy az elválasztáshoz képest miféle új tartalommal telítődik meg a különvált működés elnevezés.

4. *A nyilvántartásba vétel szabályozása.* Az egyházak nyilvántartásba vételi eljárására vonatkozó szabályok szintén aggályosak. A 2011. évi C. törvény szakított az 1990. évi IV. törvény formai kritériumokat megkívánó regisztrációs eljárásával, ehelyett kérelem alapján induló, parlamenti szavazással végződő, érdemi nyilvántartási eljárást vezetett be. A regisztrációs eljárás nem vonatkozik azokra a 2011. évi C. törvény által elismert egyházakra,<sup>17</sup> amelyeket az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter vesz nyilvántartásba. A többi vallási tevékenységet is végző egyesülettel minősített vallási közösség esetében a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem miniszterhez történő benyújtására csak a 2011. évi C. törvény által megállapított feltételek megléte esetén kerülhet sor. A kérelem, egyebek mellett, abban az esetben nyújtható be, amennyiben a legalább húszévi hazai működést felmutató egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez, vallási „*tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik*”, továbbá mellékelni kell a „*tanításának lényegét tartalmazó hitvallását, vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását*”, valamint a kérelemhez csatolni kell „*legalább ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet*” is. Amennyiben a vallási közösség a felté-

<sup>17</sup> A 2011. évi C. törvény által elismert egyházak: 1. Magyar Katolikus Egyház; 2. Magyarországi Református Egyház; 3. Magyarországi Evangélikus Egyház; 4–6. Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; 7–11. Orthodox Egyház: Budai Szerb Orthodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Orthodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Orthodox Egyház, Magyarországi Román Orthodox Egyházmegye, Orosz Orthodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); 12. Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; 13. Magyarországi Baptista Egyház; 14. HIT Gyülekezete.

teleknek megfelel – a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállását szakértő is megvizsgálhatja –, a miniszter a kérelmet az Országgyűlés terjeszti. Az egyházként történő elismeréshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. Aránytévesztésnek tűnhet egy, a világnézeti semlegességet (ma még) elfogadó állam törvényhozása számára az egyházi státusz megadása feletti szavazati jog megadása. A vallási közösségek regisztrációja általában a bíróság, vagy a központi közigazgatás, nem pedig a (változó) pártpolitikai erőviszonyokat megjelenítő törvényhozás hatáskörébe tartozik. A törvényi feltételek megléte esetén sem jegyezhető be ugyanakkor egyházként egy olyan vallási közösség, „*amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg.*” Amennyiben egy közösség működése nemzetbiztonsági kockázatot jelent, akkor működése nyilvánvalóan semmiféle keretek között sem kívánatos, illetve lehetséges: sem egyházként, sem társadalmi szervezetként, sem bármi másként.

A 2011. évi C. törvény egyházi nyilvántartásba vételi eljárásra készíti azokat a vallási közösségeket, amelyekről a törvény megvonja az 1990. évi IV. törvény alapján megszerzett és rendeltetésszerűen gyakorolt egyházi státuszt. Ezeknek a vallási közösségeknek az esetében a 2011. évi C. törvény visszamenőleges alkalmazására kerül sor, aminek a szükségessége nincs alátámasztva. A 2011. évi C. törvény ugyanis nem ad magyarázatot arra, mi indokolja a jogszerűen működő egyházi jogállású vallási közösségek státuszelvönását. Méltatlan helyzetbe kerülnek még azok a pillanatnyilag egyházi jogállású vallási közösségek is, amelyeket az Országgyűlés utóbb egyházként „*elismer*”, hiszen nem a most elfogadott törvény erejénél fogva, mint a kivételezetti körbe tartozó egyházak, hanem az eddigiekhez képest súlyosabb feltételek mellett szerezhetik meg – pontosabban vissza – azt a közjogi státuszt, amelyet korábban már élveztek. Az igazi vesztesek azonban azok a vallási közösségek lesznek, amelyek a törvény erejénél fogva elvesztik egyházi státuszukat, s csekély esélyük lesz arra, hogy az új feltételek szerint egyházi státuszú vallási közösségként kerüljenek elismerésre az országgyűlés által.

Az elkövetkezőkben kétféle közjogi értelemben vett egyházi kategória fog kialakulni hazánkban: a 2011. évi C. törvény által elismert egyházak mellett idővel megjelenhet az Országgyűlés által elismert egyházak kategóriája. Az egyházi státuszt el nem érő vallási közösségek pedig egyesületként működhetnek tovább. A „*biznisz egyházak*” kiiktatásának egészen bizonyosan nem ez a legmegfelelőbb és legméltóbb módja. A nem kívánatos jelenségek megelőzését ugyanakkor hatékonyan segíthetné elő a szektorsemleges intézményfinanszírozás következetes érvényesülése, valamint az állam és az egyház következetes elválasztásán – vagy különválásán – alapuló egyház-finanszírozás mechanizmusainak a kialakítása. Az egyházi státuszukat elvesztő vallási közösségek tehát kezdeményezhetik az illetékes miniszternél az egyházi nyilvántartásba

vételi eljárás iránti kérelmük előterjesztését, avagy – amennyiben az egyházi nyilvántartásba vétel feltételeinek nem felelnének meg – átalakulhatnak vallási tevékenységet is végző egyesületté (ez utóbbi esetben működésük az egyesületi jog hatálya alá kerül).

5. *A vallási tevékenység definiálása.* A 2011. évi C. törvény újításai közé tartozik a vallási tevékenység definiálása is. „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfeletti irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartási körülményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.” Nem tarthatjuk szerencsésnek, hogy a (világi) törvényhozás állapítja meg, még ha csak a jelenlegi törvény vonatkozásában is, a vallási tevékenység fogalmát. Nem tartozik a (világi) törvényhozás hatáskörébe a vallási, tehát a transzcendenciával szüzszerűen összefüggő tevékenység definiálása. Helyénvaló ugyanakkor a törvényjavaslat indokolásának a 4/1993. (II. 12.) AB határozatának a szellemitését felidéző fordulata, miszerint „az állam teológiai kérdéseket nem dönthet el”. A vallás – vallási tevékenység – mibenlétének a tekintetében ugyanis nem az állam, hanem a vallási közösségek definíciójára kell hagyatkozni. Más kérdés, hogy a törvényhozás negatív módon meghatározhatja, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mit nem tekint vallási tevékenységnek, miként ezt a 2011. évi C. törvény meg is tette. A vallási tevékenység definiálása mindazonáltal nemcsak az állam és az egyház elválasztásának, hanem az állam világnézeti semlegességének az alapelvét is feszegeti. Hasonlóképp kifogásolható az a rendelkezés is, amely monopolizálja az egyház elnevezés használatát, amennyiben a jövőben kizárólag a 2011. évi C. törvény szerint nyilvántartásba vett vallási közösségek használhatják az egyház megnevezést. Ezzel a rendelkezéssel megítélésem szerint sérül az érintett vallási közösségeknek az önazonosság szabad megválasztásához fűződő jogosultsága.

Összességében több szempontból is aggodalomra adnak okot a 2011. évi C. törvény rendelkezései. Bölcs belátással azonban korrigálhatók a méltánytalanságok és aránytalanságok még mielőtt a törvény vitatható rendelkezései hatályba lépnének.

### 3.

A 2011. évi C. törvény korrekciójára ugyan a 2011. évi CCVI. törvény megalkotásával sor került, csakhogy a korrekció nem a méltánytalanságok és aránytalanságok kiküszöbölésére, hanem lényegében azok megerősítésére irányult. A fentiekben megfogalmazott aggodalmak tehát lényegében változatlanul fennállnak.

Miként várható volt, a 2011. évi C. törvény kapcsán több beadványt is intéztek az Alkotmánybírósághoz. Alig két héttel a 2011. évi C. törvény érdemi rendelkezéseinek a hatályba lépése előtt, 2011. december 19-én az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette a 2011. évi C. törvényt. A 2011. évi C. törvényt megsemmisítő 164/2011 (XII. 20.) AB határozatot a Magyar Közlöny 2011. december 20-i száma tette közzé. Az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalt állást a 2011. évi C. törvény rendelkezéseivel kapcsolatban, azokat nem is vizsgálta, csupán a törvényalkotási folyamat indítványozó által kifogásolt menetét vette górcső alá, különös tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat intézményének a használatára. A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság általánosságban leszögezte, hogy a Házsabály fent említett intézménye *„a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény egy részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő”*. Ami pedig a 2011. évi C. törvényt illeti, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a beadványozó által vitatott zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása *„nem járult hozzá az egységes javaslatnak az Alkotmánnyal való összhangjához, hanem kifejezetten a jogbiztonságot sértő szabályozási helyzethez vezetett”*. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2011. C. törvény megalkotása során az egységes javaslatához képest *„konceptcionális változást tartalmazó”* zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házsabállyal ellentétes módon került sor, ami egyúttal az Alkotmány sérelmét is maga után vonta. Ezek miatt döntött az Alkotmánybíróság a 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenségének megállapítása, egyúttal megsemmisítése mellett.

Az alkotmánybírói határozat meghozatalának napján, 2011. december 19-én az Országgyűlés sem tétlenkedett. Mindenekelőtt hatályon kívül helyezték a 2011. évi C. törvényt. Erre a terítéken lévő nemzetiségek jogállásáról szóló törvény keretében került sor. A törvényhozás 2011. december 19-én fogadta el a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt, amelynek 241. §-a helyezte hatályon kívül a 2011. évi C. törvényt. De hogyan került a csizma az asztalra? A nemzetiségek jogairól szóló törvényjavaslatához a parlament alkotmányjogi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011. december 19-én, T/4997/111 szám alatt zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztett be. Ebben a több mint 70 oldal terjedelmű, a törvényjavaslat megannyi rendelkezését megváltoztató (kiegészítő) csomagban szerepelt a 2011. évi C. törvény hatályon kívül helyező rendelkezés is. A meglehetősen terjedelmes javaslatához fűzött indokolás mindössze egyetlen mondatból állt: *„A törvényjavaslatához benyújtott módosító javaslatok célja az egységes javaslat belső összhangjának és más törvényekkel,*

*törvényjavaslatokkal való összhangjának a megteremtése.*"<sup>18</sup> Sajnálatos, hogy ebből az indokolásból nem derül ki, miféle összhang megteremtése mutatkozott szükségesnek a nemzetiségek jogállásáról szóló törvény, valamint az „egyházi törvény” között. A nemzetiségek jogairól szóló, 245 §-ból álló törvényt mindenesetre a képviselők – a kevesebb, mint fél óráig tartó záró vita, illetve a módosító javaslatok feletti szavazást követően – este fél 8-kor fogadták el. Az Országgyűlés elnökének indítványára a törvényhozás ezt követően hozzájárult ahhoz, hogy az imént elfogadott törvény sürgős kihirdetését kérjék a köztársasági elnöktől. Miután a köztársasági elnök kézjegye még aznap rákerült a törvényre, a Magyar Közlöny 2011. december 19-i száma már közzé is tette a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt. Azaz bravúros gyorsasággal sikerült megelőzni a 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenségét, illetve a törvény megsemmisítését kimondó alkotmánybírósi határozat közétételét.

Az új „egyházi törvény” betervezésének közjogi akadályát tehát elhárult. A betervezésre váró törvényjavaslat, illetve az annak nyomán elfogadott törvény ugyanakkor alaptörvényi szintű megerősítést is kapott. Az Országgyűlés napirendjén szerepelt ugyanis a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló T/5005 számú törvényjavaslat megvitatása, illetve elfogadása is. A parlament alkotmányjogi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011. december 19-én T/5005/57 szám alatt módosító javaslatot terjesztett be a tárgyalás alatt álló törvényjavaslathoz. A javaslat a 21. cikk közbeiktatásával egészítette ki a törvényjavaslatot. A 21. cikk (1) bekezdése pedig a következőket nyilvánította ki: *„Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.*” Az indoklás ezúttal is visszafogott volt, hiszen mindössze arra hivatkozott, hogy a módosító javaslat az egyházként való elismerés feltételeinek rögzítésére irányul.<sup>19</sup> Ebből a megfogalmazásból csupán a javaslat célja, nem pedig indoka derül ki. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés mindenesetre 2011. december 30-án, az új „egyházi törvény” elfogadásának a napján fogadta el.

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló T/5315 számú törvényjavaslatot 2011. december 22-én képviselői önálló indítványként terjesztették a parlament

<sup>18</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/04997/04997-0111.pdf>.

<sup>19</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/05005/05005-0057.pdf>.

elé.<sup>20</sup> A T/5315 számú törvényjavaslat, miként az ennek alapján 2011. december 30-án elfogadott 2011. évi CCVI. törvény szövege az esetleges átfedések ellenére sem egyezett meg a hatályon kívül helyezett 2011. évi C. törvény szövegével. A törvényjavaslat betérjesztését megelőző egyeztetés, beleértve a törvényjavaslat „társadalmi vitáját”, már csak emiatt is célravezető lehetett volna.

A két törvény közötti szemléletbeli változást tükrözi, hogy a 2011. évi CCVI. törvény már semmiféle formában sem vállalt közösséget az 1990. évi IV. törvénnyel. Míg a 2011. évi C. törvény preambuluma még kifejezetten arra hivatkozott, hogy az Országgyűlés a terítéken lévő törvény megalkotásával folytatja a vallásszabadságot biztosító törvényekben, különösen az 1990. évi IV. törvényben „*testet öltő hagyományt*”, addig a 2011. évi CCVI. törvény preambuluma már csak általánosságban emlékezett meg a vallásszabadságban testet öltő hagyomány folytatásáról. A 2011. évi CCVI. törvény ugyanakkor hatályon kívül is helyezte az 1990. évi IV. törvényt, amit a 2011. évi C. törvény elmulasztott megtenni. Az 1990. évi IV. törvénnyel szembeni animozitás feltehetően arra vezethető vissza, hogy az 1990. évi IV. törvényt – miként LUKÁCS Tamás fogalmazott a 2011. évi CCVI. törvény általános vitája alkalmával – nem egy jogállam parlamentje alkotta meg.<sup>21</sup> Ennek az érvnek azonban van egy hátulütője, nevezetesen az, hogy ennek alapján valamennyi, az 1985–1990-es országgyűlési ciklus által alkotott törvény, így a rendszerváltás alkotmányos alapjait lerakó törvények legitimitása is kikezdhető.

A 2011. évi CCVI. törvény ugyanakkor változatlanul a 2011. évi C. törvény melléklete által felsorolt 14 vallási közösséget ismerte el törvény erejénél fogva egyháznak, míg a többi, 1990. IV. törvény alapján egyháznak minősülő vallási közösség a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezése folytán 2012. január 1-i hatállyal egyesületnek minősül, vagyis korábban szerzett és jogszerűen gyakorolt státuszát mindenféle érdemi indokolás nélkül elveszti.

Részlegesen megváltoztak az egyházként való elismerésre vonatkozó szabályok. Az egyik lényeges változás szerint az „*alapcélként*” vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre irányadó szabályok alkalmazásával az Országgyűlésnél – nem pedig az illetékes miniszternél, akinek a hatásköre az új „*egyházi törvény*” szerint lényegében a nyilvántartásra korlátozódik – lehet kezdeményezni. Módosultak valamelyest az egyházként történő elismerés előfeltételei is. Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület húszéves hazai működésén kívül ugyanis már a legalább százéves nemzetközi működés megléte is elegendő az egyházként történő elismerés kezdeményezésénél. A törvényhozás vallásügyekkel foglalkozó bizottsága a népi kezdeményezés alapján a vallási

<sup>20</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/05315/05315.pdf>.

<sup>21</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=39&p\\_uln=158&p\\_felsz=77&p\\_felszig=207&p\\_aktus=11](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=158&p_felsz=77&p_felszig=207&p_aktus=11).

tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerésére törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Bizonyos törvényi előfeltételek fennállásáról viszont – így arról, hogy az egyesület alapcélként vallási tevékenységet végez; tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik; továbbá legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik, vagy legalább húsz éve szervezett formában egyesületként, vagy az 1990. évi IV. törvény alapján egyházként működik hazánkban – az Országgyűlés illetékes bizottsága az MTA elnökének az állásfoglalását kéri.<sup>22</sup> Miután az MTA illetékes szakmai fórummal nem rendelkezett, az állásfoglalás elkészítése céljából az MTA elnöke a törvény hatályba lépését követően életre hívta az Egyháztörténeti és Vallástudományi Bizottságot.<sup>23</sup>

Amennyiben az Országgyűlés nem támogatja a vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését, az erről szóló döntést országgyűlési határozatban teszik közzé. A közzétételtől számított egy éven belül azonban nem kerülhet sor az egyházként történő népi kezdeményezés megismétlésére.

Végezetül arra a kérdésre, hogy mi lesz a 2011. évi CCVI. törvény legfőbb hozadéka, a törvényjavaslat előadója, Varga László adta meg a választ: „*Úgy gondolom, hogy ezek a jogtechnikai változtatások, illetve pontosítások segítenek bennünket abban, hogy valóban megszabaduljon a társadalom az úgynevezett bizniszegyházaktól, amelyek csak a haszonszerzés céljából alakultak és működtek egyházként, és valóban azok legyenek egyháznak nevezhetők és egyházként működtethetőek, amelyek alapcélja vallási tevékenység; tanításukat a hitvallás és bizonyos rítus határozza meg; már nem most alakuló, hanem múlttal, nemzetközi múlttal vagy helyi múlttal rendelkeznek; alapszabályuk van, képviselőjük van, alaptörvényük van; és nagyon lényeges új elemként is került be, hogy nemzetbiztonsági kockázat nem merül fel ellenük.*”<sup>24</sup> Az előadói expozé ékes bizonyossága annak, hogy lényegében egyetlen cél, a bizniszegyházak kiszűrése vezérelte mind a 2011. évi C. törvény, mind pedig a 2011. évi CCVI. törvény megalkotóit. Az idézett mondatok a fentiekben megfogalmazott aggodalmakat nem oszlatták szét. Azaz, nincs új a Nap alatt – sajnos!

<sup>22</sup> A korábbi szabályozás szerint a vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek meglétét „szakértő” vizsgálhatta meg.

<sup>23</sup> A Bizottság állásfoglalása e sorok írásakor még nem ismeretes.

<sup>24</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=39&p\\_uln=158&p\\_felsz=77&p\\_felszig=207&p\\_aktus=11](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=158&p_felsz=77&p_felszig=207&p_aktus=11).





# BÜNTETŐJOGI GARANCIÁK AZ ALKOTMÁNYBAN ÉS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN\*

SZOMORA ZSOLT\*\*

E tanulmány kiindulópontját a 2011. február 4-én, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán rendezett konferencián elmondott előadásom anyaga képezi. Az előadás szövegének – az időközben hatályba lépett Alaptörvényre tekintettel való – közzétételéhez azt a megoldást választottam, hogy a konferencián előadott részeket érdemben nem dolgoztam át, így azok mintegy pillanatképet nyújtanak a korábbi Alkotmány állapotáról, illetve az alkotmányozás folyamatáról, ideértve az elsőként közzétett új alkotmány-konceptiót is. E pillanatképek rögzítése után kerítettem sort az Alaptörvény büntetőjogi rendelkezéseinek elemzésére egy új, VI. pontban, amely nagy részben a tanulmány korábbi részeire reflektál, célja szerint így hozva létre a tartalmi kapcsolatot a 1989/90. évi köztársasági Alkotmány és a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény között.

## 1. A büntetőjog és az alkotmány kapcsolata történeti kontextusban

„A büntetőeljárás jog megalvadt alkotmányjog”, tartja a német szakirodalom.<sup>1</sup> A hasonlat találó, több szempontból is. Egyrészt utal arra, hogy az alkotmányok iránymutatást és impulzusokat adnak a jogalkotó számára a büntetőeljárás, és ezen túlmenően a büntetőjogi szankcionálás alapkérdéseire és rendszeréhez. Ezek az irányelvek és impulzusok a két jogterület közötti sokkal szervezesebb és szorosabb kapcsolatra utalnak, mint a magánjog és az alkotmányjog viszonyában, hisz a büntetőeljárásban, a büntetőjogi felelősség megállapítása során az állam (mint a büntetőhatalom gyakorlója) és az egyén közötti vi-

\* A tanulmány a Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

\*\* Egyetemi docens (SZTE ÁJTK Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék).

<sup>1</sup> Így pl. JAHN: „Strafprozessrecht als geronnenes Verfassungsrecht – Hauptprobleme und Streitfragen des § 136a StPO” *JuS* 2005 1057. és köv.

szony tükröződik.<sup>2</sup> Másrésről, a szoros kapcsolat ellenére is, a büntetőjognak mind a mai napig megvan a saját fogalmi rendszere; a büntetőjog zárt dogmatikájának (azaz az idézet szerinti alvadságának) túlzott alapjogi, alkotmányjogi felhígítása pont a jogbiztonság garanciáit ásná alá.<sup>3</sup> A két jogterület között tehát egyrésről nagyon szoros, másrésről igen összetett kapcsolat van.<sup>4</sup>

E szoros összefüggést támasztják alá a történeti fejlődés tényei is. Az alkotmányosság és a büntetőjogi garanciarendszer genezisének a története elválaszthatatlan egymástól: az alkotmányjog és a büntetőjog közötti kapcsolat megteremtése és hangsúlyozása a felvilágosodás korának követeléseitől a modern alkotmányok és a büntetőjogi tankönyvek alaprepertoárjába tartozik. Az elmúlt több mint 200 év alkotmányszövegei és büntetőkódexei különböző mélységben és részletességgel ugyan, de a legtöbb esetben előírták az állami hatalom, az *állami büntetőhatalom* korlátozását, eleinte a proklamáció szintjén, később egyre jogiasabb garanciákba ágyazva. A polgári jogállamért folytatott harc Európában sok esetben a jogállami büntetőeljárásért folytatott harccá vált.<sup>5</sup>

A jogállam és a korlátok közé terelt állami büntetőhatalom egymástól való elválaszthatatlanságát jól mutatja mind a XIX. századi, mind pedig a XX. századi hazai jogtörténet. Első pillantásra meglepő lehet, hogy a *jogbiztonság-joguralom-jogállam* fogalmak Magyarországon először nem az alkotmányjogi, hanem a büntetőjogi és természetjogi irodalomban jelentek meg. A jogbiztonság követelményét az első magyar nyelvű büntetőjogi tankönyv, Szokolay István 1848-ban megjelent műve használja először a magyar jogi gondolkodásban. A

<sup>2</sup> Vö. TIEDEMANN: *Verfassung und Strafrecht* (Heidelberg 1991) 59.

<sup>3</sup> E tendenciához lásd pl. BETTERMANN: *Verfassungskonforme Auslegung. Grenzen und Gefahren* (Heidelberg 1986); kifejezetten a büntetőjoghoz KUHLEN: *Die verfassungskonforme Auslegung von Strafgesetzen* (Heidelberg 2006) 1–52. A véleménysszabadság büntetőjogi korlátai kapcsán a jogbiztonság csökkenését mutatom ki itt: SZOMORA Zsolt: „Az alkotmánykonform normaértelmezés és a büntetőjog – problémafelvetés” in JUHÁSZ – NAGY – FANTOLY (szerk.): *Sapientia sat. Ünnepi kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára* (Szeged 2012) 459–469.

<sup>4</sup> Az ún. alkotmányos büntetőjog fogalma hazánkban először a 10/1992. (II. 25.) és a 11/1992. (III. 5.) AB határozatokban jelent meg. Az alkotmányjog és a büntetőjog viszonyának összefoglalásához, valamint az alkotmányos büntetőjog körüli vitához – a teljesség igénye nélkül – lásd SZABÓ András: „Büntetőpolitika és alkotmányosság” *Jogtudományi Közöny* 1995/9. 418–424.; NAGY Ferenc: „Az anyagi büntetőjog és az alkotmány” in TÓTH Károly (szerk.): *Alkotmány és Jogtudomány. Tanulmányok Dr. Szabó József professzor emlékére* (Szeged 1996) 79–95.; SZABÓ András: „Büntetőjogi dogmatika – alkotmányjogi dogmatika” *Jogtudományi Közöny* 1997/7–8. 293–301.; WIENER A. Imre: „Büntetőpolitika – Büntetőjog” in WIENER A. (szerk.): *Büntetendőség – Büntethetőség* (Budapest 1997) 11–80.; PALÁNKAI Tiborné: „Alkotmányos büntetőjog. Néhány gondolat az Alkotmánybíróság büntető igazságszolgáltatást érintő határozatairól” in GÖNCZÖL – KERESZI (szerk.): *Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára* (Budapest 1998) 17–33.; PRINCZIGER Péter: „Alkotmányos büntetőjog – adalékok egy zátonyra futott vitához” *Collega* 2000/2. 7–13.; NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része* (Budapest 2010) 22–23. Büntetőeljárás-jogi kérdések kapcsán TÓTH Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az emberi jogi ítélkezés tükrében* (Budapest 2000).

<sup>5</sup> TIEDEMANN (2. lj.) 1–2.

jogállam fogalma pedig először CSATSKÓ Imrénél jelenik meg 1868-ban, egy büntetőjogi tárgyú munkájában. Az alkotmányjogi irodalmunk a XIX. század utolsó negyedéig a jogállam fogalmáig nem jut el, s bár elemzi például a tulajdon szentségét és a kisajátítást, de azt már nem mondja ki, hogy ezek részletes törvényi szabályozása a jogbiztonság miatt szükséges. E téren tehát a büntetőjog-tudományunk megelőzte az alkotmányjog-tudományunkat, ami valójában nem is meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy 1880 előtt partikuláris büntető szokásjoga volt az országnak, olyan szokásjoga, amelyben még a precedenshez kötöttség sem érvényesül. A tarthatatlan jogbizonytalanság ellen a büntetőjog-tudósok emelték fel először a hangjukat.<sup>6</sup>

A XX. századi történetünket illetően pedig látható, hogy a jogállam követelménye és a nevesített büntetőjogi garanciák az 1989., illetve 1990. évi alkotmánymódosításokkal kerülnek be az Alkotmányba; a magyar alkotmányosság történetében a büntetőjogi garanciák megjelenése elválaszthatatlan az 1989-es jogállami fordulattól.<sup>7</sup> A diktatúrák leomlása után jellemzően elsődleges szerephez jut a büntetőhatalom korlátainak alkotmányi lefektetése, ahogy nálunk az 1989-es köztársasági Alkotmányban, úgy pl. az 1948-as olasz alkotmányban, vagy az 1978. évi spanyol alkotmányban jelentős súllyal jelenek meg a korábban nem szabályozott büntetőjogi garanciák.<sup>8</sup> Mivel a büntetőjogi eszköztár a legsúlyosabb szankciórendszert adja az állam kezébe, ezért a hatalom büntetőjogi önkorlátozásának alkotmányi kifejeződése döntő hangsúllyal járul hozzá a *tartalmi alkotmányossághoz és az alkotmány legitimitásának biztosításához.*

## 2. A büntetőjogi garanciák önálló, alkotmányjogi értelme

A büntetőjog-alkotó feletti valódi kontroll gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a jogállami büntetőjog garanciái ne csak az egyszerű büntetőtörvényekben, hanem a jogalkotási szempontból körülbástyázott és sok esetben intézményesített alkotmánybíráskodással megerősített alkotmányokban jelenjenek meg. Az alkotmányi rangú szabályozás biztosíthatja azt, hogy az alkotmányi rangra emelt rendelkezések – pontosan a garanciális jellegük miatt – önálló életre keljenek, és a jogértelmezés során sok esetben függetlenedjenek a büntetőjogi, büntető

<sup>6</sup> BATÓ Szilvia: „Rechtssicherheit im ungarischen Strafrecht vor 1848” in NAGY Ferenc – KARSAI Krisztina – SZOMORA Zsolt (szerk.): *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Schriften des Zentrums für europäische und internationale Strafrechtsstudien 2.* (Osnabrück 2011) 25–45; BATÓ Szilvia: „Büntetőjogi adalékok a jogbiztonság-fogalom kialakulásához Magyarországon” in GÁL István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére* (Pécs: PTE ÁJK 2011) 43–52. (különösen 49–51.).

<sup>7</sup> Lásd az 1989. évi XXXI. és 1990. évi XL. törvényeket.

<sup>8</sup> TIEDEMANN (2. lj.) 2.

eljárási dogmatikától és terminológiától. Ahogy HOLLÁN Miklós és OSZTOVITS András fogalmaznak, e garanciák önálló materiális értelmezése biztosítja csak azt, hogy az alapjogi védelem ne csak a jogalkalmazóval szemben érvényesüljön, hanem az alól a jogalkotó se vonja ki magát. Ellenkező esetben az alkotmányi garanciák hatókörének megvonását átengednénk a jogalkotónak, az egyszerű törvényalkotás terrénumának, ahol is formális fogalommodosításokkal, átcímkezésekkel a jogalkotó kiüresíthetné e garanciákat.<sup>9</sup>

Néhány példa az Alkotmány 57. §-ából. A tisztességes eljárás követelményében megjelenő „vád” fogalom, vagy védelemhez való jog kapcsán megjelenő „büntetőeljárás” fogalma kiterjed a szabálysértési és a fegyelmi eljárásra is. Illetve az Alkotmányban itt használt „büntetőeljárás” kifejezés hatóköre kiterjed a büntetés-végrehajtásra és a nemzetközi bűnügyi jogsegély intézményeire is.<sup>10</sup> Ugyanígy elmondható a nullum crimen sine lege elvénél használt „bűnösnek nyilvánítás” és „büntetéssel sújtás” kategóriáiról, hogy az előbbit nem elegendő a mindenkor hatályos büntetőeljárás törvények, az utóbbit pedig az éppen hatályos büntetőjogi szankciórendszer alapján értelmezni. Hogy mi minősül az Alkotmány 57. § (4) bekezdése szempontjából bűnösnek nyilvánításnak és büntetéssel sújtásnak, azt az adott jogág felelősségi rendjének és szankciórendszerének jellegzetességeit figyelembe véve dönthetjük el. Így a nullum crimen elvnek érvényesülnie kell a szabálysértési, sőt a fegyelmi jogban is.<sup>11</sup>

A büntetőjogi fogalmak önálló alkotmányi értelmét nagyon jól szemléleti például a szabálysértési jog kialakulása a német jogrendszerben. A szabálysértési jog megjelenése a Szövetségi Alkotmánybíróság egy 1967. évi döntésére vezethető vissza, amelyben a karlsruhei testület a bírói út kizárólagosságának sérelme miatt alkotmányellenesnek találta a pénzügyi hatóságok büntetőhatalmát, és maga motiválta a német jogalkotót arra, hogy a büntetőjogtól elkülönülően kialakítsa szabálysértéseket és azok szankciórendszerét.<sup>12</sup> A szabálysértési jog így vált az állami cselekvés önálló területévé a büntetőjog és a közigazgatási jog határán, s szolgált sok területen a dekriminalizáció általános eszközeként.<sup>13</sup> Ezzel egyébként a szubszidiaritás és az arányosság alkotmányi követelményeinek is eleget téve. Hangsúlyozni kell azonban, hogy *annak ellenére*, hogy a bün-

<sup>9</sup> HOLLÁN Miklós – OSZTOVITS András: „57. § (1) bek. [A tisztességes eljáráshoz való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 26. msz.

<sup>10</sup> HOLLÁN–OSZTOVITS (9. lj.) 26–38. msz.; HOLLÁN Miklós – VÉGVÁRI Réka – LÓRIK József: „57. § (3) bek. [A védelemhez való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 177–196. msz.

<sup>11</sup> HOLLÁN Miklós: „57. § (4) bek. [A nullum crimen elve]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 294–306. msz.

<sup>12</sup> BVerfGE 22, 49, 77. s. köv.

<sup>13</sup> Hazánkban a szabálysértési jog születése korábbra, 1955-re tehető. Csemegei-Kódex trichotóm rendszerének felváltását követően a szabálysértések megalkotása nálunk is a dekriminalizáció egyik útját jelentette. Vö. NAGY (4. lj.) 19. és 190.

tetőjog terrénumából és a kizárólagos bírói útból kirekesztett a szabálysértési jog, az továbbra is meg kell, hogy feleljen *az anyagi büntetőjogi garanciáknak*.<sup>14</sup> Ezt mind az Európai Emberi Jogi Bíróság,<sup>15</sup> mind a Bundesverfassungsgericht, mind a magyar Alkotmánybíróság<sup>16</sup> így követeli meg.

A büntetőjogi garanciák érvényesülésének köre tehát szélesebb, mint maga a büntetőjog; úgyis mondhatnánk, hogy a büntetőjognak és a büntetésnek az alkotmányjogi definíciója lényegesen tágabb, mint a büntetőjognak a jogalkotó által megvont *jogági* keretei. A büntetés fogalmának önállósítása kapcsán szemléletes példát nyújt a svéd alkotmány, ahol az értelmezési kérdéseket megelőző a normaszöveg *expressis verbis a nulla poena sine lege* elv körébe vonja a vagyonek Kobzást és más büntetőjogi következményeket, jellemzően az intézkedéseket is.<sup>17</sup> Ezzel a normaszöveg szintjén kizárja a büntetéseket intézkedéssé átkeresztelő, a garanciák kikerülését célzó esetleges címkézési csalásokat.

### 3. A büntetőjogi garanciák rendszere az 1989/90. évi Alkotmányban és az új Alaptörvény első koncepciójában

Áttérve a büntetőjogi garanciák rendszerére az 1989/90. évi köztársasági Alkotmányban, elmondható, hogy e rendszer szabályozási szempontból két pillérre épült. Az Alkotmány a garanciák egy részét explicit módon tartalmazza: így az alapjogi fejezetben az 54. § írja elő *a kínzás és kegyetlen büntetés tilalmát*; az 55. § *a személyi szabadsághoz való jogot garantálja*, az 57. § pedig *a tisztességes eljáráshoz való jogról, az ártatlanság vélelméről, a védelemhez való jogról, valamint a nullum crimen sine lege elvről* rendelkezik. A büntetőhatalom további, nem nevesített korlátai pedig generálklauzulákból vezethetők le. A 2. §-ban deklarált jogállamiság követelményéből fakad az *arányosság elve*, a *büntetőjog ultima ratio jellege*,<sup>18</sup> és részben a *ne bis in idem* elve is. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból vezeti le *a bűnösségen alapuló felelősség elvét*,<sup>19</sup> továbbá ide is kapcsolható a *ne bis in idem* elve. Ezek mellett a 8. § alapjog-korlátozási rendelkezései is a büntetőhatalom korlátját képezik.

<sup>14</sup> TIEDEMANN (2. lj.) 16.

<sup>15</sup> Lásd pl. az Öztürk-ügyet (*Case of Öztürk v. Germany*, Application no. 8544/79).

<sup>16</sup> Lásd pl. a 29/2000. (X. 11.) AB határozatot.

<sup>17</sup> Az 1974. évi svéd alkotmány II. Fejezet 10. §-a. <http://www.verfassungen.eu/sw/schweden75-index.htm>. Az EU-tagállamok alkotmányainak forrásához a továbbiakban is lásd [www.verfassungen.de](http://www.verfassungen.de).

<sup>18</sup> Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Az ultima ratio elv AB határozatokban való megjelenését elemzi KARSÁI Krisztina: „Az ultima ratio elvről – másképpen” in JUHÁSZ Zsuzsanna – NAGY Ferenc – FANTOLY Zsanett (szerk.): *Sapientia sat. Ünnepi kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára* (Szeged 2012) 255–258.

<sup>19</sup> Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

Az említett *generálklauzulák* és a nevesített korlátok közötti viszonyról elmondható, hogy valamennyi nevesített korlát a specialitás viszonyában áll a jogállam követelményéhez képest, amelyből az 55. és 57. § rendelkezései levezethetők.<sup>20</sup> Külön szabályozás hiányában is jogállami garanciát jelent a tisztességes eljárás követelménye, az ártatlanság véelme vagy az anyagi jogi legalitás elve. Kérdésként merülhet fel, hogy akkor miért van szükség a speciális rendelkezésekre, illetve mennyire van szükség, ha egy-két generálklauzula is ugyanazt a korlátozást képes biztosítani. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy amennyiben egy alkotmány szűkszavú a büntetőjogi garanciákat illetően, akkor az alkotmánybíróságnak minden korlátot egy-két generális fogalomból kell kiolvasztania, ami egyrészt az alkotmányozó hatalom és az alkotmánybíróság között kompetencia-eltolódást eredményez, másrészt az alkotmánybíráskodást mint kontrollfolyamatot lényegesen meg is nehezíti.<sup>21</sup> Emellett óhatatlanul az adott generális kategóriák, így a jogállam fogalmának túlzott igénybe vételével és ezáltal inflálódásával jár.<sup>22</sup>

A *speciális rendelkezések* az Alkotmányban középutasnak mondhatók európai összehasonlításban, sem nem szűkszavúak, sem nem túl részletezőek. Számuk és részletezettségük csökkentése semmi esetre sem kívánatos, s ebből a szempontból nem mutat kedvező képet az új *Alkotmány első közzétett koncepciója* (továbbiakban: Koncepció).<sup>23</sup> A Koncepció ugyanis csak a nevesítés szintjén tartalmazza a tisztességes eljárás elvét, a védelemhez és a jogorvoslathoz való jogot, valamint az ártatlanság véelmét; a nullum crimen elv megfogalmazása („Senkit sem lehet büntető ítélettel sújtani olyan cselekmény miatt, mely az elkövetéskor nem volt bűncselekmény”) pedig legalábbis baklövésnek minősíthető.<sup>24</sup> Hogy mit is akarnak a Koncepció készítői e büntetőjogi garanciákkal, az e szövegből egyáltalán nem olvasható ki. Ha arra gondolunk, hogy a tömör, magalkotmányi jelleg a prioritások között szerepel, vagy ha a több mondatban túlrészletezett öröklés jogát,<sup>25</sup> vagy a hosszasan ecsetelt vallásszabadságot nézzük,<sup>26</sup> akkor a contrario az a rossz benyomásunk is kialakulhat, hogy a büntető-

<sup>20</sup> Az 57. §-hoz lásd HOLLÁN Miklós (11. lj.) 272. msz.; HOLLÁN–OSZTOVITS (9. lj.) 22. msz.

<sup>21</sup> Idekapcsolható *CHRONOWSKI Nórának* a konferencia nyitóelőadásában elhangzott megállapítása, miszerint az alapjogok megfelelő specifikációja az alkotmány tartóssága érdekében is szükséges.

<sup>22</sup> Utóbbi megállapításhoz lásd TIEDEMANN (2. lj.) 11.

<sup>23</sup> Az előadás időpontjában a FIDESZ és KDNP frakciók által benyújtott T/2627. sz. törvényjavaslat, valamint a Szili Katalin által benyújtott T/2628. sz. törvényjavaslat még nem volt ismert, így e tanulmány e helyütt a korábbi, elsőként közzétett koncepcióra rezonál. A koncepció teljes szövegéhez lásd

<http://www.vasarnapihirek.hu/files/public/cikkepek/9497/File/alkotmanykoncepcio.pdf>

<sup>24</sup> Koncepció – Alapvető jogok és kötelességek 2. pont.

<sup>25</sup> Koncepció – Alapvető jogok és kötelességek 3. pont.

<sup>26</sup> Koncepció – Alapvető jogok és kötelességek 2. pont.

jogi korlátok kapcsán a jogalkotó nem kívánja átvenni a hatályos normaszöveg részleteit.<sup>27</sup> Ez semmi esetre sem fogadható el, hisz valójában további garanciák nevesítésére volna szükség, semmint a szabályozás kurtítására.

Konkrét példaként kiemelendő, hogy a személyi szabadsághoz való jog Konceptióban található formája nem tartalmazza e jog lényeges garanciáját jelentő bíró elé állításhoz való jogot és annak egyes elemeit (így a meghallgatáshoz való jogot és a haladéktalan döntéshez való jogot). Nem rendelkezik továbbá a kártalanításhoz való jogról sem. S bár – ahogy szinte valamennyi büntetőjogi garancia esetében – a nemzetközi emberi jogi egyezmények e jogosítványokat részletesen tartalmazzák, egy jogállami alkotmány nem mondhat le ezek előírásáról, hisz e szabadságvédő garanciák megteremtése nélkül nincs tartalmi alkotmányosság.<sup>28</sup> Ehhez fogható mértékű, *súlyos hiány a koncepcióban a kínzás és kegyetlen bánásmód tilalmának elmaradása.*

#### 4. Hiányzó garanciák az 1989/90. évi Alkotmányban

A személyi szabadsághoz való jog tekintetében az Alkotmányban szabályozott helyzet is mutat hiányosságot, elsősorban a bírói döntés nélküli fogvatartási idő tekintetében. Az 55. § (2) bekezdése a „lehető legrövidebb időn belüli” bíró elé állításról rendelkezik, ezzel a jogági szabályokra bízva a maximális időtartam meghatározását. Ha a büntetőeljárású őrizetet nézzük, ez jelenleg a Be. 126. § (3) bekezdése szerint 72 órát jelent. Ez európai összehasonlításban, illetve a strasbourgi emberi jogi bíróság gyakorlatát alapul véve, az éppen tolerálható felső határhoz tartozik: a háromnapos fogvatartás kivételes körülmények között fogadható csak el, a négynapos fogvatartás pedig még kivételes körülmények között is jogszerűtlen.<sup>29</sup> Több európai alkotmány konkrétan meghatározza az ilyen fogvatartás lehetséges leghosszabb tartamát. A szlovén alkotmány 24 óráról rendelkezik (19–20. cikk), a cseh alkotmány 24 órán belüli bíró elé állítást, majd 24 órán belüli bírói döntést ír elő (8. cikk), a portugál alkotmány 48 órát (28. cikk), míg a spanyol 72 órát határoz meg (17. cikk). A német alaptörvény az őrizetbe vételt követő nap végét jelöli meg felső határként (104. cikk).<sup>30</sup> Az új alkotmányban nálunk is kívánatos lenne az időtartam rögzítése, esetleg annak a jelenlegi 72 óráról való csökkentése.

<sup>27</sup> Az utóbbi túlszabályozott kérdések ugyanis a koncepció normaszöveg jellegét erősítik.

<sup>28</sup> Tóth Gábor Attila: „55. § [A személyi szabadsághoz való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 3. msz.

<sup>29</sup> Tóth (28. lj.) 66. és 70. msz.

<sup>30</sup> Lásd <http://www.verfassungen.eu/sl/index.htm>; <http://www.verfassungen.eu/cz/verf93-i.htm>; <http://www.verfassungen.eu/p/>; <http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>; <http://de-jure.org/gesetze/GG>.



További adóssága a jogalkotónak a halálbüntetés tilalmának alkotmányi kimondása. Az ugyan tény, hogy az Alkotmánybíróság döntéséből, valamint az EU Alapjogi Kartájából és az Európai Emberi Jogi Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyveiből Magyarországra nézve is kötelező a halálbüntetés minden körülmények közötti tilalma, azonban ennek az alkotmányban való kimondása komoly szimbolikus jelentőséggel bírna, és ezáltal talán nyugvópont felé terelné a halálbüntetés kapcsán hazánkban még mindig fel-fellángoló vitákat.<sup>31</sup> A büntetőjog szimbolikus jellege és ennek elfogadhatósága jogtudományi viták tárgyát képezi, de ha a jogalkotó nem egyszer tényleg szimbolikus eszközként nyúl a büntetőjoghoz,<sup>32</sup> akkor a másik oldalon tekintse ugyanilyen hangsúlyos szimbólumnak a büntetőhatalom korlátainak, s így a halálbüntetés tilalmának kimondását. Csak néhány példa, a teljesség igénye nélkül: tiltja a halálbüntetést a szlovén (17. cikk), az olasz (27. cikk), a spanyol (15. cikk), a cseh (6. cikk), a svéd (II. Fej. 4. §), a svájci (10. cikk) és a német alkotmány (102. cikk).<sup>33</sup> *Jakab András* magántervezetében szerepel a tilalom, fontos lenne, hogy tételes joggá váljon.<sup>34</sup>

Adóssága van még a jogalkotónak a büntetés-végrehajtási jog területén is. Egyrészt elengedhetetlen a joganyag átfogó törvényi szintű szabályozása, és így az 1979. évi 11. tvr. (Bv.tvr.) teljes körű kiváltása.<sup>35</sup> Nálunk e folyamat még mindig nem zárult le. Ezzel együtt az Alkotmányban is kívánatos lenne a büntetés-végrehajtási joghelyzet legalábbis minimális említése, hisz az alapjogi garanciáknak – természetesen figyelembe véve a jogerősen végrehajtandó büntetés tartalmát – a büntetés-végrehajtás során is érvényesülniük kell.<sup>36</sup> Példaértékű ebből a szempontból a spanyol alkotmány, amelynek 25. cikkelye célként jelöli meg a reszocializációt, a végrehajtás során kimondja a kényszermunka tilalmát, valamint a szociális biztonsághoz és a kultúrához való jogot. A bolgár alkotmány is előírja a fogvatartotti jogok biztosítását (31. cikk).

<sup>31</sup> *CHRONOWSKI Nóra* plenáris nyitóelőadásában hangsúlyozta, hogy az ilyen kérdéseket nem elegendő a nemzetközi jogra hivatkozással kezelni, az elsődleges belső jogforrás az alkotmány, amelynek ki kell fejeznie a nemzetközi standardokkal való azonosulást.

<sup>32</sup> A köznyugalom elleni bűncselekmények (Btk. XVI. Fej. II. Cím) köréből elég csak a 269/A., 269/B. és 269/C. §-okra gondolni.

<sup>33</sup> A forrásokhoz lásd *www.verfassungen.de*.

<sup>34</sup> Magántervezet 18. § (2) bek. *JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 97.

<sup>35</sup> Itt említhető, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1972-ben kifejezetten kötelezte a jogalkotót a büntetés-végrehajtás törvényi szintű szabályozására, amit a jogtudomány akkor már közel 100 éve követelt (BVerfGE 33, 1, 13; BVerfGE 40, 276, 283).

<sup>36</sup> Lásd *NAGY Ferenc: „Alkotmány – szabadságelvonás – büntetés-végrehajtás”* in *TÓTH Károly* (szerk.): *In memoriam Dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár* (Szeged 1991) 245–262.

## 5. Büntetőjog-alkotási kötelezettség az alkotmányban

Eddig a büntetőhatalom korlátairól esett szó, röviden térjünk ki a büntetőjogi garanciák egy másik aspektusára, a *büntetőjog általi védelem garanciájának* kérdésére. Feladata-e egy alkotmánynak, hogy bizonyos helyzetekre garantálja a büntetőjogi szankcionálást, azt a jogalkotó számára kötelezőként írva elő? Ha e kérdést az alkotmányok rendelkezései és az alkotmánybíróági gyakorlat figyelembe vételével vizsgáljuk, akkor a következő kép rajzolódik ki.

Vannak alkotmányok, amelyek kifejezett büntető rendelkezéseket tartalmaznak. Ebből a szempontból egészen egyedülálló a svájci alkotmány, amely a 123a–b cikkelyeiben részletes előírásokat tartalmaz az erőszakos, valamint a szexuális bűnelkövetők életfogytig való elzárásáról (csak mellékesen ugyan, de megjegyzendő: még e szabályok sem tekinthetők a magyar megoldással egyenértékű tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésnek<sup>37</sup>). Kizárja továbbá a svájci alkotmány a gyermekek sérelmére elkövetett pornográf és egyéb nemi deliktumok elévülésének a lehetőségét.<sup>38</sup> Ilyen részletes büntetőrendelkezések más európai alkotmányban nem találhatók, de az olasz alkotmány 13. cikkelyében találkozhatunk pl. a fogvatartottak testi és lelki bántalmazásának büntetni rendelésével (ami egyben korlátként is értelmezhető!), a spanyol alkotmányban a természeti kincsek és a környezet védelmére hivatott pönalizációs kötelezettséggel (45. cikk), a bolgár alkotmány szerint pedig szigorúan büntetendő a ha-zaárulás (59. cikk).

Arra is találhatunk példát, hogy explicit pönalizációs norma nélkül is levezethető egyes kérdésekben a büntetőjog általi védelem kötelezettsége az alkotmányból. Így például a német alaptörvény ugyan nem tartalmaz kifejezett kriminalizációs előírást, de a német Alkotmánybíróság a magzatelhajtást vizsgáló két nagy döntésében is (1975 és 1993) kimondta, hogy a magzat élethez való jogára tekintettel nem fogadható el, hogy az állam az ún. határidős modell keretében, azaz a fogantatástól eltelt meghatározott ideig további feltételek támasztása nélkül lemond a terhesség-megszakítás büntetendőségéről. A később bevezetett indikációs modell kapcsán is úgy rendelkezett a Bundesverfassungsgericht, hogy a büntethetőség akadálya nem képezhet jogellenességet kizáró okot.<sup>39</sup> Ez

<sup>37</sup> A rendelkezés 1. pontja ugyanis csak azoknál az extrém veszélyes elkövetőknél zárja ki a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét, akiknél kizárt egy esetleges terápia eredményessége. Ellenben a 2. pont – a terápia kérdésével kapcsolatban – pontosan körülírt körülmények között lehetővé teszi az elítélt veszélyességének újbóli orvosi szakvéleménnyel való felülvizsgálatát a büntetés végrehajtása során, s így akár a feltételes szabadságra bocsátást is. Ilyenre a magyar Btk. szerinti tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetében nincsen lehetőség.

<sup>38</sup> A svájci alkotmány hatályos szövegéhez lásd <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf> (e normaszöveg 2011.01.01-től van hatályban).

<sup>39</sup> A német jogalkotási folyamatok és alkotmánybíróági reakciók összefoglalásához lásd Adolf SCHÖNKE – Horst SCHRÖDER – Albin ESER: *Strafgesetzbuch* 27. Aufl. (München: C. H. Beck

nem más, mint a büntetethetőségi akadály dogmatikai szintjével kapcsolatos előírás, azaz kifejezett büntetőjog-dogmatikai állásfoglalás.

Ha e kérdésből lépünk tovább a magyar helyzet vizsgálatára, akkor elmondható, hogy a magzatvédelem kérdésében a magyar Alkotmánybíróság másként döntött, mivel az Alkotmányból nem következik a magzat jogalanyisága, és így az élethez való korlátozhatatlan joga. Ugyanakkor a magyar AB is rögzíti, hogy a terhesség-megszakítás feltételek nélküli engedélyezése nem lehet alkotmányos, azt viszont nem mondja ki, hogy a védelmet ilyen esetekben büntetőjogi szankcionálással kell biztosítani.<sup>40</sup>

A magyar Alkotmány a diszkrimináció tilalmának megsértése kapcsán tartalmaz a kriminalizációs előírást [70/A. § (2) bek.], ennek a Büntető Törvénykönyv több rendelkezése és további jogágak számos jogszabálya eleget is tesz, ahogy azt az Alkotmánybíróság a 41/2007 (VI. 20.) AB határozatában ki is mondta. Azaz az Alkotmányban foglalt jogalkotási kötelezettség nem értelmezhető úgy, hogy a diszkrimináció tilalmának megsértését *sui generis* bűncselekményi tényállás keretében kellene kriminalizálni. Az Alkotmánybíróság számos – nem csak mulasztásos alkotmányértéskét vizsgáló, hanem normakontrollra irányuló – döntésében is rögzítette, hogy a bűncselekmények megalkotása törvényhozói kompetencia, e körben a széleskörű mérlegelési joga van a jogalkotónak, és az Alkotmánybíróság nem kötelezheti a jogalkotót különös részi tényállások megalkotására. Az egyik legutóbbi, 2010-ből származó releváns döntés az elkövetőtől függő helyzetben lévő tizenhét év alattiakkal folytatott homoszexuális cselekmények büntetlensége kapcsán zárta ki a jogalkotó büntetőjog-alkotási kötelezettségét.<sup>41</sup>

Ha *de lege ferenda* kell állást foglalni, véleményem szerint az Alkotmány minden további nélkül nélkülözheti a pönalizációs rendelkezéseket. A tartalmi alkotmányossághoz és az alkotmány legitimitásához a büntetőjogi korlátok lefektetése elengedhetetlen, és a korunkat jellemző kriminalizációs hullám és növekvő büntetőjogi szigor mellett e korlátoknak ténylegesen hangsúlyos szerep kell, hogy jusson. A jelenkor kriminalizációs folyamatait, a jogalkotó elharapózott büntetőjogi aktivitását figyelembe véve, illetve amikor olyan időket élünk, hogy a büntetőjogi szigorítások a választási ígéretések elengedhetetlen kellekei, nem látszik olyan indok szükségesnek, amely bizonyos esetekre alkotmányos kriminalizációs köteleesség előírását tenné szükségessé.

---

2006) 218. és köv. §-ok bevezetője (Vorbem. §§ 218 ff) 2–8. msz.

<sup>40</sup> 64/1991 (XII. 17.) AB határozat.

<sup>41</sup> 882/E/2002 AB határozat, ABK XIX. évf. 12. szám. A büntetlenség – a függő helyzetre egyébként tekintettel nem lévő – Btk. 199. § (természet elleni fajtalanság) 2002. évi alkotmánybíróvási megsemmisítésével összefüggésben állt elő [37/2002. (IX. 4.) AB határozat].

## 6. Büntetőjogi garanciák az Alaptörvényben

Konferencia-előadásomat a következőkkel zártam: az új alkotmányban nem engedhető meg a jelenlegi nevesített garanciák bármelyikének elhagyása, illetve lakonikusabb szabályozásuk sem. Kívánatos lenne a nullum crimen / nulla poena sine lege elvének pontosabb megfogalmazása,<sup>42</sup> továbbá a bírói döntés nélkül fogvatartási idő maximálása és a halálbüntetés tilalmának kimondása. Pozitív fejlemény lenne, ha a büntetés-végrehajtási joghelyzet valamilyen minimális formában bekerülne az alkotmányba.

A következőkben e kívánalmakhoz képest is vizsgáljuk meg a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény rendelkezéseit. A speciális büntetőjogi rendelkezésekkel kapcsolatban pozitívként említendő, hogy az Alaptörvény – a Koncepcióval ellentétben – lényegében teljesen egészében megtartotta az Alkotmány rendelkezéseit. A speciális garanciák gerincét képező 55. és 57. §-ok az Alaptörvény IV. és XXVIII. cikkében kaptak helyet. A rendelkezések köre tehát nem szűkült és a szabályozás sem lett indokolatlanul rövidebb.

### 1. Hiányok

1.1. Továbbra is hiányzik a *személyi szabadság bírói döntés nélkül elvonása* időtartamának alaptörvényi maximálása. Ugyanakkor a jelenlegi büntetőjog-alkotási folyamatok ismeretében egyelőre illúziónak tűnik e garancia alkotmányi szintű pontosítása, hisz a jogalkotói tendencia éppen a kívánatossal ellentétes irányú. Az ún. kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozó külön eljárás (Be. XXVII/A. Fejezet) törvénybe iktatásával az őrizet lehetséges tartamát százhusz órában határozták meg. A fent írtakra figyelemmel e rendelkezés egyértelműen ellentétes a Római Egyezményvel, s – részben emiatt is – az Alkotmánybíróság az egyik utolsó actio popularis alapján hozott döntésében megsemmisítette – többek között – a százhusz órás őrizet szabályát.<sup>43</sup>

1.2. A *halálbüntetés tilalmának* kimondásával sajnos az Alaptörvény is adós maradt. *Jakab András* állapítja meg ugyanakkor, hogy XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kiutasítási és kiadatási tilalomból *a minore ad maius* az a kö-

<sup>42</sup> Önálló tanulmányt tenne szükségessé a „nullum crimen elv” vizsgálata. A hatályos alkotmányi rendelkezés kitűnő elemzését és kritikáját adja HOLLÁN Miklós (11. lj.) 263–383. msz.

<sup>43</sup> A Be. 554/G. §-a 2011. július 13-én lépett hatályba, majd az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatával, 2011. december 19-én megsemmisítette. Hangsúlyozandó, hogy a megsemmisítésre akkor is sor került volna, ha a kifogásolt Be-szabályt már az Alaptörvény alapján kellett volna elbírálni. Az ügy további érdekességét adja, hogy az absztrakt normakontrollra irányuló beadványt a Legfelsőbb Bíróság elnöke nyújtotta be, amelyre az Alkotmánybíróság fennállása óta nem volt példa.

vetkeztetés vonható le, hogy ha a kiutasítás, kiadatás korlátját képezi az, ha a kiutasítással vagy kiadatással érintett személy az adott országban halálbüntetés veszélyének lenne kitéve, akkor Magyarországon sem lehet helye a halálbüntetés kiszabásának és végrehajtásának.<sup>44</sup> Az érvelés helytálló, a kérdés azonban továbbra is nyitva áll: ha az EU Alapjogi Karta 19. cikk (2) bekezdése alapján felvétellett ez – az implicit halálbüntetési tilalmat is tartalmazó – norma az Alaptörvénybe, akkor vajon miért nem deklaráltuk az Alapjogi Karta 2. cikkével, vagy a Római Egyezmény 13. kiegészítő jegyzőkönyvével<sup>45</sup> összhangban a halálbüntetés kifejezett tilalmát. A helyzet egyre kínosabb. A halálbüntetés tilalmának effajta „bújtatott kommunikálása”, illetve a politika diskurzusban a nemzetközi egyezményekre való „mutogatás” egyre inkább azt a látszatot kelti, hogy az alkotmányozó hatalom továbbra sem tud vállaltan azonosulni a halálbüntetés tilalmával, s e tilalmat nem kívánja a választópolgárok felé egyértelműen kinyilvánítani. Éppen abban az Alaptörvényben nem, amelynek szimbolikus értékét a korábbi Alkotmányhoz képest nagyságrendekkel túlhangsúlyozzák.

1.3. A korábbiakban írtak alapján látható, hogy a *büntetés-végrehajtási joghelyzet* minimális megjelenítésére sajnálatos módon az Alaptörvényben sem került sor.

## 2. Új rendelkezések, módosítások

2.1. Az Alaptörvény explicit büntetőjogi tartalmú rendelkezési gyarapodtak az Alkotmányhoz képest. Így a halálbüntetés tilalmának hiánya még szembeötlőbb, amikor az Alaptörvény új rendelkezései között felfedezzük például az *emberkereskedelem tilalmát* [III. cikk (1) bek.], amely az Alapjogi Karta 5. cikk (3) bekezdésének való megfelelést szolgálja. E tilalom egyaránt vonatkozik az államra és az állampolgárokra is, utóbbiak e magatartása bűncselekményt képez. Ezen felül a Btk. XII. Fejezet II. Címének, azaz az egészségügyi beavatkozás, az orvostudományi kutatás rendje és az egészségügyi önrendelkezés elleni bűncselekmények alkotmányos alapjait találhatjuk meg az Alaptörvény III. cikkében.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> JAKAB (34. l.j.) 217.

<sup>45</sup> Kihirdette a 2004. évi III. törvény.

<sup>46</sup> III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem. (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. (3) Tilos az emberi fajnemésítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

2.2. Az Alkotmánybíróság korábban a jogállamiság generálklauzulájából vezette le,<sup>47</sup> az Alaptörvényben már explicit tilalomként szerepel a *ne bis in idem elve*, azaz a kétszeres elítélés tilalma [XVIII. cikk (6) bek.].<sup>48</sup> A korábbiakhoz képest újdonság, hogy a külföldi ítéletek büntetőeljárást, illetve elítélést kizáró elismerése már nem csak az Európai Unión belül lesz lehetséges, hanem akár további két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések alapján.<sup>49</sup> A (6) bekezdés szövege e tekintetben korrelál a *nullum crimen elv* módosításával.

2.3. Újdonság az Alaptörvényben az *önvédelem* alapjogként kodifikálása [V. cikk].<sup>50</sup> Büntetőjogászai szemmel ugyanakkor aligha található magyarázat arra, hogy a büntetőjogi jogos védelemből a „más személyének, javainak” a védelme alapjogként miért nem lett elismerve. *A contrario* ebből arra kellene következtetnünk, hogy a másokat ért jogtalan támadás elhárítása más mérce és megítélés alá kellene, hogy essen, tagadva e jog alapjogi jellegét? Az Alaptörvény V. cikke ebben a vonatkozásban inkább tükröz laikus, mint jogászai megközelítést. Ugyanakkor a „más általi védelmet” az V. cikk nem teszi alkotmányellenessé – tehát a jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyvön nem kell változtatni e tekintetben –, mert nem zárja ki, hogy törvény szélesebb körben biztosítsa a jogos védelem lehetőségét az alaptörvénybeli deklarációhoz képest. Ez egyértelműen következik az alapjogi jellegből, amely az állam büntetőhatalmával szemben állít fel korlátot. Az állam a saját büntetőhatalmát az alkotmányban lefektetettnél szélesebb körben korlátozhatja, alkotmányellenes a korlátok szűkítése lenne.

Az is kiemelendő, hogy az V. cikkből az önvédelem gyakorlására nézve *semmilyen normatív mérce nem vezethető le*, ezen alapjog gyakorlása feltételeinek meghatározását törvényre (a Btk.-ra) bízva az Alaptörvény. Így nem következik

<sup>47</sup> GYÖRFI Tamás et al.: „2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 105–109. msz.

<sup>48</sup> XXVIII. cikk (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

<sup>49</sup> E körben említendő az ún. EUIN-megállapodás (Az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás), amelyet a 2007. évi CLXVII. törvény hirdetett volna ki. E törvény egyes rendelkezéseit azonban az Alkotmánybíróság – előzetes normakontroll keretében – a 32/2008. (III. 12.) AB határozatával megsemmisítette. Az EUIN-megállapodást azóta sem ratifikáltuk. Az alkotmányellenesség megállapítása vitatható. Lásd KARSAI Krisztina – LIGETI Katalin: „Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegélyjog útvesztőiben” *Magyar Jog* 2008/6. 399–408. Válaszként KOVÁCS Péter: „Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság” *Magyar Jog* 2008/6. 409–413.

<sup>50</sup> V. Cikk: Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.

az V. cikkből, hogy a Btk. bármely hatályos rendelkezésén és az azt kitöltő bírói gyakorlaton változtatni kellene.<sup>51</sup>

Az Alaptörvény körüli ún. társadalmi egyeztetés során, majd a hatályba lépést követően tett egyes szakmaiatlan nyilatkozatok komoly félreértéseket idézhetnek elő az önvédelem alapjogának értelmezése kapcsán, különösen a címzettek, a laikus állampolgárok körében. Le kell szögezni, hogy *az önvédelem jogának ilyen formában való alaptörvényi kodifikálása a szükségesség-arányosság mércéjének semmilyen megváltoztatását nem jelenti, és nem is indukálja*. A bírói gyakorlatnak az Alaptörvény és a Btk. figyelembe vételével nem szükséges az eddigi mércéin változtatnia. A mércén változathat ugyan a büntetőjog-alkotó, de ha például megengedné az élet kioltását vagyon elleni támadás elhárítása érdekében, akkor egy ilyen rendelkezést a normatív mércét nem tartalmazó V. cikk sem tenne alaptörvény-konformmá. Az élethez való joggal való kollízió egy ilyen rendelkezést továbbra is alkotmányellenessé tenne, figyelemmel az európai emberi jogi standardokra is.<sup>52</sup> A vagyonvédelem szabályozásának jövőjével kapcsolatos aggályok nem indokolatlanok, hiszen e szempontból erősen vitathatónak tűnik a február elején közigazgatási egyeztetésre bocsátott új Btk.-tervezet vonatkozó része.<sup>53</sup> Ráadásul a bírói gyakorlatban már most is találunk szakmai-dogmatikai hibáktól hemzsegő olyan döntést, amely mintha a jogalkotót megelőzve kívánta volna e kérdésben a védekezők jogosítványait aggályos módon kiterjeszteni.<sup>54</sup>

Bár az V. cikk szükségességi-arányossági mércét nem tartalmaz, az önvéde-

<sup>51</sup> Így minden további nélkül alaptörvény-konform a Btk. 29. § lakonikusan megfogalmazott szükségességi mércéje, valamint a megelőző védelmi intézkedés szabályait lefektető 29/A. § „élet kioltására nem alkalmas” arányossági rendelkezése.

<sup>52</sup> Ennek kapcsán a strasbourgi joggyakorlatra és a nemzetközi jogi kötelezettségekkel konform értelmezés követelményére [Alaptörvény Q) cikk (2) bek.] hívja fel a figyelmet JAKAB (48. lj.) 209.

<sup>53</sup> A Tervezet 27. § (2) bekezdése szerint: „A jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az az élet kioltására is irányult volna, ha a) azt személy ellen éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan követik el, b) az a lakásba, éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan történő jogtalan behatolás, c) az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen vagy felfegyverkezve történő jogtalan behatolás.” Véleményem szerint az élet elleni támadás megdönthetetlen vélelmét felállító rendelkezések – vagy azok egy része – alaptörvény-ellenesek. A kérdés mélyebb dogmatikai elemzésére e tanulmányban nincsen mód, itt most csak egy abszurd példával kívánom e szabályozás tarthatatlanságát érzékeltetni. Az idézett c) pont lehetővé tenné, hogy a ház kertjébe késsel bemászó (pl. uborkát szüretelő) tolvajt a ház ablakából célzott lövésekkel gyakorlatilag ki lehessen végezni.

<sup>54</sup> A kesznyéteni uborka tolvajok ügyeként elhíresült eset: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.B.700/2010/27. és Debreceni Ítéletábla Bf.I.91/2011/6. sz. ítéletek. A döntéseket kritizálja KARSAI Krisztina: „Az uborka tolvaj feláldozható, avagy szemfényvesztő büntetőjogi ítélkezés” in GÁL István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére* (Pécs: PTE ÁJK 2011) 341. és köv.

lem jogának Alaptörvénybe iktatása abból a szempontból mégis jelentős, hogy az *alkotmányjogi panasz* meg fogja teremteni annak a lehetőségét, hogy – a jogalkotó és a büntetőbíróság mellett – az Alkotmánybíróság is aktív alakítójává váljon a mércék meghatározásának. Az V. cikkből közvetlenül fakad a jogos védelem intézményének Alaptörvény-érintettsége, így nem kérdés, hogy az AB-nek be kell fogadnia ezeket az ügyeket. Kérdés, hogy milyen attitűddel és mennyire aktívan fog majd az AB a jogos védelmi dogmatikához viszonyulni, annak alakítójává válni.

2.4. A *nullum crimen sine lege* elvével [Alkotmány 57. § (4) bek.] kapcsolatban változásként említhető, hogy az 53/1993 (X. 13.) AB határozatban foglaltak kifejezett módon az Alaptörvény szövegébe kerültek, kimondva, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás alapja – a háborús és emberiség elleni bűncselekmények vonatkozásában – közvetlenül a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiból is fakadhat [Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bek.]. Ez a tétel eddig is levezethető volt az ún. adopcións klauzulából [Alkotmány 7. § (1) bek. 1. fordulat, Alaptörvény Q) cikk (3) bek. 1. mondat], tartalmi újdonságot tehát nem jelent. Ezzel együtt pozitívként értékelendő, hogy a büntetőjogi felelősség alapjait explicit normában pontosítja.

Szintén pozitív változás, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe beiktatott, terjengős és kétes jelentésű félmondat („[...] – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint [...]”) az Alaptörvény XXVIII. cikkébe nem került át.<sup>55</sup>

A pozitív változások mellett azonban sajnos hiányosságokat is említeni kell. Ugyanis a korábbi Alkotmány szabályának nyelvi-logikai hibáját az Alaptörvény alkotója nem küszöbölte ki. Így a tagadó formában megfogalmazott diszjunktív mondat szerkesztés („vagy” kötőszó használata) továbbra is pont az ellenkezőjét jelenti, mint amit a mondat teleologikus értelme hordozna.<sup>56</sup>

További hiányossága maradt az alaptörvényi szabályozásnak, hogy *nulla poena sine lege* elvet valójában *nem tartalmazza*, az csak a jogállami klauzulából vezethető le. Ezt az értelmezést erősíti, ha a XXVIII. cikk (4) bekezdésének szövegét

<sup>55</sup> A korábbi Alkotmány 2007. évi módosítását a normavilágosság szempontjából kritizálta CHRONOWSKI Nóra: „Uniói tagság és alkotmányos büntetőjog-alkotás” *Bűnügyi Szemle* 2009/1. 105–106. Tartalmi kritikát fogalmazott meg KARSAI-LIGETI (48. lj.) 404–405.

<sup>56</sup> Lásd részletesen SZILÁGYI Péter: „Szövegértésből elégtelen” *Népszabadság*, 2008. január 26.; KARSAI-LIGETI (48. lj.) 407.; CHRONOWSKI Nóra: „Nullum crimen sine EU?” *Rendészeti Szemle* 2008/4. 39–60.



összevetjük a nemzetközi emberi jogi egyezmények vonatkozó rendelkezéseivel, amelyek kifejezett módon szólnak az alapelv *nulla poena* aspektusáról is.<sup>57</sup>

2.5. Az alkotmányozó ki kívánta zárni annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítse a *tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés* intézményét (Btk. 47/A. §),<sup>58</sup> ezért a személyi szabadsághoz való jog részgaranciáit lefektető IV. cikkbe, annak (2) bekezdésébe beiktatta a következő mondatot: „Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” Ez az alaptörvényi rendelkezés lehetőséget teremt a büntetőjog-alkotó számára a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozására, s egyúttal korlátok közé szorítja azt. Egszerre *felhatalmazó és korlátozó* normáról van szó.

A *korlátozó funkciója* máris tetten érhető abban, hogy a Btk. alaptörvénykonformitásának biztosítása érdekében a 2011. évi CL. törvény egy új (3) bekezdést iktatott be a Btk. 47/A. §-ába, taxatív fel sorolva azokat a szándékos, erőszakos bűncselekményeket, amelyek esetén lehetőség nyílhat a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárására.<sup>59</sup> Így például a kábítószerrel visszaélés legsúlyosabb változatai [Btk. 282/A. § (3) bek. és 282/B. § (3) bek.] esetén már nem szabható ki tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés, erre 2012. január 1-je előtt még volt lehetőség, bár a gyakorlatban egyszer sem került rá sor.

A *felhatalmazó funkció* lényege, hogy a IV. cikk (2) bekezdése a tényleges

<sup>57</sup> Részletesen lásd HOLLÁN Miklós (11. lj.) 323–324. msz.

<sup>58</sup> Az AB előtt 2004 óta több indítvány alapján folyt az eljárás, amely végül döntés nélkül, az actio popularisokra alapított többi ügygel együtt 2012. január 1-jén megszűnt. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés problematikájához – a teljesség igénye nélkül – lásd NAGY Ferenc: *Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához* (Budapest: HVG Orac 2005) 175–217.; BÁN Tamás: „A tényleges életfogytig tartó büntetés és a nemzetközi emberi jogi egyezmények” *Fundamentum* 1998/4. 119–127.

<sup>59</sup> Btk. 47/A. § (3) A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége a következő bűncselekmények esetén zárható ki: ha a bűncselekményt személy vagy dolog elleni erőszakkal követik el, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása [139. § (1) bek.], a rombolás súlyosabban minősülő esete [142. § (2) bek.], a népirtás [155. § (1) bek.], az apartheid [157. § (1) és (3) bekezdések], a polgári lakosság elleni erőszak súlyosabban minősülő esete [158. § (2) bek.], a bűnös hadviselés [160. §], a nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása [160/A. § (1) bek.], a hadikövet elleni erőszak súlyosabban minősülő esete [163. § (2) bek.], az emberölés súlyosabban minősülő esetei [166. § (2) bek.], az emberrablás súlyosabban minősülő esetei [175/A. § (3) és (4) bek.], az emberkereskedelem súlyosabban minősülő esetei [175/B. § (5) bek.], a közveszély okozás súlyosabban minősülő esete [259. § (3) bek.], a terrorcselekmény [261. § (1) bek.], a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése súlyosabban minősülő esete [262. § (2) bek.], a zendülés súlyosabban minősülő esetei [352. § (3) és (4) bekezdések], az eljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak súlyosabban minősülő esetei [355. § (5) bek.], a harcokészültség veszélyeztetése súlyosabban minősülő esete [363. § (2) bek.], a parancsnoki kötelességszegés (364. §) és a kibúvás a harci kötelesség teljesítése alól (365. §).

életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozási lehetőségének megadásával alkotmányi rangú kivételt teremt a III. cikkben deklarált embertelen büntetés tilalma alól.<sup>60</sup> Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy ettől az új rendelkezéstől függetlenül a jogalkotónak biztosítania kell, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozása más – azaz a III. cikktől különböző – alaptörvényi normáknak is megfeleljen. Így a Btk. jelenlegi szabályai jelen pillanatban is ellentétesek a *nulla poena sine lege certa*, azaz a büntetés pontos törvényi meghatározottságának követelményével, hiszen a kiemelkedően súlyos büntetés esetében a büntetés kiszabásához semmilyen törvényi szempontot nem adnak, a bíró mérlegelésénél irányadó szempontokat nem határozzák meg. A „*certa*” követelmény teljesítéséhez a jogalkotónak ahhoz a kérdéshez kell törvényi szempontokat adnia, hogy mit mérlegeljen a bíróság akkor, amikor a feltételes szabadság lehetőségének ítéletben való biztosításáról vagy annak kizárásról határoz. Amíg ez nem teljesül, a Btk. vonatkozó szabályai ellentétesek a B) cikk (1) bekezdésével, a jogállami klauzulával.<sup>61</sup>

A jelenlegi szankciórendszerünk legsúlyosabb büntetésének alkotmánykonformitásával kapcsolatban figyelemmel kell még lenni a Római Egyezmény követelményeire is.<sup>62</sup> E téren jelentős fejlemény az Európai Emberi Jogi Bíróság nemrég meghozott döntése,<sup>63</sup> amely a három egyesült királyságbeli, tényleges életfogytig tartó szabadságvesztését töltő panaszos kérelmét elutasította, kimondva, hogy a büntetésük nem sérti az Egyezmény 3. cikkét, az embertelen büntetés tilalmát. A döntés részletes elemzésére e tanulmány keretei között nem kerülhet sor. Annyit azonban fontos megemlíteni, hogy a határozat nem általában a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés intézményével kapcsolatban foglalt állást, hanem – a strasbourgi ítélet lényegénél fogva – annak a konkrét esetekben való alkalmazásáról. Ez alapján kijelenthető, hogy e büntetésnek lehet olyan alkalmazása, amely nem egyezményesértő. Ugyanakkor a Bíróság által a döntésben lefektetett elvekből az is kiolvasható, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kötelező – a bírói mérlegelést kizáró – jellegű alkalmazása (*mandatory sentence*) az, amely leginkább felvetheti az embertelen büntetés tilalmába ütközés lehetőségét, azonban még ez a forma sem jelenti az Egyezmény automatikus megsértését (*not per se incompatible*).<sup>64</sup> A tényle-

<sup>60</sup> A kérdést elemezve JAKAB András jut arra a következtetésre, hogy ez a rendelkezés a III. cikkel való esetleges kollízió kiküszöbölésére lehet alkalmas. JAKAB (34. lj.) 208.

<sup>61</sup> A *nullum crimen* elvet tartalmazó XXVIII. cikk (4) bekezdése ugyanis nem tartalmazza a *nulla poena* szabályt. Lásd fent VI.2.4.

<sup>62</sup> A kérdést vizsgálja, illetve a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés holland, angol, walesi, olasz és francia mintáit bemutatja JAKAB (34. lj.) 207.

<sup>63</sup> *Cases of Vinter and Others v. the United Kingdom* (Application nos. 66069/09 and 130/10 and 3896/10; Judgment of 17 January 2012).

<sup>64</sup> A Btk. 47/C. § (2) bekezdése látszik ebből a szempontból kérdésesnek és vizsgálandónak,

ges életfogytig tartó szabadságvesztés tehát *in abstracto* nem egyezményesértő, *in concreto* azonban az lehet. Különös, hogy eddig egyetlen magyar tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt sem fordult a strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz, így a Bíróság nem került abba a helyzetbe, hogy a magyar büntetőjogi szankcióról állást foglaljon. Emellett az is feltűnik, hogy az idézett Vinter-ügyben hozott döntésében a Bíróság széles körű jog-összehasonlító vizsgálatot végez, s bár Magyarországot egy rövid megjegyzés erejéig említi (52. bek.), de a jogösszehasonlítás körébe a magyar szabályozást – érthetetlen módon – végül nem vonja be. E büntetést szabályozó tagállamok között csak Angliát, Walest és Hollandiát említi, Magyarországot nem (55. bek.).

Látható tehát, hogy az Alaptörvény új szabályának beiktatása ellenére a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kérdése hazánkban még nincs végérvényesen lezárva, habár ez a jogi megoldás e büntetés „alkotmányjogi méregfogát” majdnem teljesen kihúzni látszik.

---

mivel újbóli életfogytig tartó szabadságvesztés esetére automatikusan kizárja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét.

# AZ OSZTHATATLANSÁGI DOKTRÍNA MÚLTJA A RÉGI ALKOTMÁNY, ÉS JÖVŐJE AZ ÚJ ALAPTÖRVÉNY FÉNYÉBEN

– *avagy valóban elválaszthatatlan-e  
az élethez való jog és a méltósághoz való jog?*

TÓTH J. ZOLTÁN\*

Jelen tanulmány – a régi Alkotmány normaszövege és az arra épülő eddigi alkotmánybírói gyakorlat mellett – az új Alkotmány első koncepciója szerinti szöveg, valamint a második koncepció szerinti, a 2012. január 1-je óta hatályos Alaptörvénybe végül ténylegesen belefoglalt normaszöveg elemzésével készült, azzal a céllal, hogy megkísérelje felvázolni egyrészt azt a helyzetet, amit az eredeti, első tervezet okozott, illetve nem okozott volna alkotmányos rendszerünkben akkor, ha az élethez, valamint a méltósághoz való jogra vonatkozó ezen textus lett volna új alkotmányunk normaszövege, illetve hogy – másrészt – megkísérelje bemutatni, vajon a 2012. január 1-je óta hatályos Alaptörvény normaszövege e jogok vonatkozásában ténylegesen mennyiben változtat(hat)ja, avagy nem változtat(hat)ja meg a jövőben azt a gyakorlatot, amelyet az 1989-es Alkotmány alapján alakított ki az Alkotmánybíróság. Ennek kapcsán nem titkolt szándékunk az, hogy – ezen gyakorlat inkonzisztenciáinak bemutatásával – az emberi élethez és méltósághoz való egységes, oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog koncepciójának kritikáját adjuk, amellel érvelve, hogy e két jog önálló jogokként való felfogása védhetőbb lenne.

Az új Alkotmány (amit akkor még nem neveztek Alaptörvénynek) már első koncepciója alapján is számos változást hozott volna az 1989-es Alkotmány szövegéhez képest, és ez alól az élethez és a méltósághoz való jog megszüvegzése sem lett volna kivétel. Mint ismeretes, a 2011. december 31-éig hatályos, rendszerváltás-kori *Alkotmány* (1989. évi XXXI. törvény – a továbbiakban: régi Alkotmány) szövege [54. § (1) bek.] így hangzott: „*A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.*” Ehhez képest az új

---

\* Egyetemi docens (KGRE ÁJK).

Alkotmány első koncepciója (hivatalos nevén: „Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei”)<sup>1</sup> a következő tételt rögzítette: „*Alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.*” A 2011. április 25-i<sup>2</sup> (2012. január 1-jén hatályba lépett) *Alaptörvény* pedig (amely már nemcsak tervezte átalakítani, de számos fontos ponton ténylegesen át is alakította a magyar közjogi rendszert) két fontos rendelkezést is tartalmazott. Egyrészt magában a normaszövegben, a jogokról és kötelességekről szóló „Szabadság és felelősség” c. rész II. cikkében kimondja: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” Másrészt a „Nemzeti hitvallásban” kinyilvánítja: „*Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.*” Noha a Nemzeti hitvallás normaszervezeti funkcióját tekintve „csak” preambulum, amely elvileg nem lenne része magának a normaszövegnek, de mivel a normaszöveg kétségtelen részét jelentő R) cikk (3) §-a szerint „*az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni*”, így a Nemzeti hitvallás azon néhány kitétele, amelynek értelmesen normatív tartalom tulajdonítható (tehát amelyek nem pusztán értékdeklarációk, céltételezések vagy szimbolikus kijelentések), az Alaptörvény értelmezésekor kötelezően veendő figyelembe. Ennek témánk szempontjából rendkívül nagy jelentősége van, mivel ha a Nemzeti hitvallásban található egyáltalán normatív rendelkezés, akkor az emberi méltóságról szóló kitétel az.

Ha a preambulumo(ka)t nem nézzük, akkor az új alkotmány első koncepciója és a hatályos új Alaptörvény tartalmát tekintve (az élet – normatív alapon nehezen értelmezhető – „sérthetlenségének” kérdését nem számítva) azonos módon szabályozza az élethez való jog és a méltósághoz való jog kérdéskörét: mindkettő kinyilvánítja, hogy e két jog mindenkit (minden embert) megillet, illetve azt is, hogy a fogantatástól kezdve védelem illet meg minden (biológiai értelemben vett) embert. (Az Alaptörvény szövege mindezt úgy teszi, hogy – az új alkotmány első koncepciójával ellentétben – nem mondja ki azt, hogy a magzat jogilag is ember lenne.) Mivel az élethez való jog a megszületett ember életének

<sup>1</sup> Ez az a koncepcióterv, melyet az Országgyűlés SALAMON László vezette Alkotmány-előkészítő eseti Bizottsága készített, és amelyet 2010. december 2-án hoztak nyilvánosságra. 2011. január közepétől azonban már reálisan felvetődött annak lehetősége, hogy e koncepciótól eltérő szövegű új alkotmányunk születik, ami végül így is lett: a ma hatályos Alaptörvény szövegét 2011. április elején hozták nyilvánosságra, illetve terjesztették be az Országgyűlésnek. Szomorú tény, hogy ennek akár jogpolitikai, akár szakmai / jogtudományi / alkotmánydogmatikai megvitatására már nem maradt idő, mert a betervezésétől az elfogadásig mindössze két hét telt el.

<sup>2</sup> Az Alaptörvényt 2011. április 18-án fogadta el az Országgyűlés, és azt 2011. április 25-én, hűvéthétfőn írta alá a köztársasági elnök. Az Alaptörvény kitüntetett szerepét az alkotmányozó azzal is jelezni kívánta, hogy – az egyszerű törvényekkel és magával a régi Alkotmánnyal is szemben – nem adott neki számot.

állami védelmét értelemszerűen magába foglalja, ezért a fogantatástól kezdve az embert megillető védelem a védelem körét a régi Alkotmány szó szerinti szövegéhez képest a textus szintjén csak a magzatokra terjeszti ki, így tehát nincs érdemi különbség aközött, hogy azt deklaráljuk, hogy „alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg” (amit az új Alkotmány első koncepciója tartalmazott), illetve hogy „a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg” (ami a hatályos Alaptörvény szövege). Így a következőkben tett megállapítások (nem számítva természetesen az Alaptörvény preambuluma szövegének figyelembe vételéből fakadó következtetéseket) mind az új Alkotmány első koncepciójára, mind az Alaptörvényre, illetve mindkettő rendelkezéseinek gyakorlati következményeire igazak lesznek, azzal, hogy az új alkotmány első tervezete természetesen már soha nem lép hatályba, így a vele kapcsolatban tett megállapításokhoz értelemszerűen odaérthető a „lett volna”. Mivel azonban a két szabályozás következményei azonosak (lettek volna), így a következőkben – pusztán a gyakorlati relevanciája miatt is – fő szabályként mindig csak az Alaptörvényre fogunk utalni, ha pedig mégis kifejezetten az új alkotmány első koncepciójára utalunk (és az Alaptörvényre magára nem, mint éppen a következő fejezet első részében), azt külön jelezzük.

## **1. Az abortusz kérdése az új alkotmány első tervezete és a hatályos Alaptörvény alapján**

Az élethez és a vele (legalábbis 2012. január 1-je előtt biztosan) összekapcsolódó méltósághoz való joggal összefüggő kérdéskörök mindegyikét érdemes röviden számba venni, így a következőkben érinteni fogjuk mind az abortusz, mind az eutanázia, mind pedig a halálbüntetés problémáját; továbbá – az előbbieknél apropóján – foglalkozni fogunk azokkal az egyéb kérdéskörökkel is, amelyek az élethez (és a méltósághoz) való jog(ok) korábban hatályos szabályozásának megváltozásából következhetnek, különös tekintettel az élethez és a méltósághoz való jog oszthatatlanságának, és az e jog(ok)tól történő megfosztás önkényességének problémájára.

Ami elsőként az abortuszt illeti, e vonatkozásban az Alaptörvény szövege alapvető változást hoz a régi Alkotmány szövegéhez képest: az ugyanis – a korábbi textussal ellentétben – kifejezetten utal a magzati életre mint védendő értékre. Ez az utalás azonban pusztán Alaptörvénybe foglalása annak a gyakorlatnak, amit az Alkotmánybíróság az első két abortuszhatározatban (64/1991. ABh., illetve 48/1998. ABh.) kialakított, vagyis hogy a magzatot az élethez való alanyi jogosultság nem illeti meg, a magzati életet mint értéket azonban az államnak az objektív állami intézményvédelem keretében védenie kell, azaz biztosítania kell azokat a feltételeket, amelyekkel a magzat mint – normatív ér-

telemben – potenciális (tehát tételesjogilag nem tényleges) emberi élet védelmet élvez az abortusz korlátlan gyakorlásának lehetőségével szemben. E tekintetben tehát az Alaptörvény csupán deklarálja, és az alkotmányba foglalja az AB által az Alkotmány értelmezése során kialakított gyakorlatot, normatív szinten azonban érdemi változást nem jelent, így nem jelenti sem az abortusztilalom esetleges jövőbeli bevezetése lehetőségének a megteremtését, sem az abortusz elvégzése lehetőségének alkotmányos szigorítását.

Mindez azonban nem (teljesen) volt igaz az új Alkotmány első koncepciójának a szövegezésére. E tervezet – mint fentebb említettük – még a következőket mondta ki: „Alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.” *Ez a védelem* alapvetően két módon valósulhat(ott volna) meg. Az egyik, a korábbi, 2012 előtti szabályozástól, illetve az erre épülő alkotmányos joggyakorlattól nem vagy alig eltérő változat csupán az állam kötelezettségét rögzítette volna a magzati élet védelmére; a másik, az élethez való jogról alkotott alkotmányos felfogásunkat alapjaiban megváltoztató verzió ellenben a magzat kifejezett „élethez való jogát” biztosította volna. Vagyis az első esetben pusztán az a korábban is létező gyakorlat öltött volna írott formát az Alkotmányban (az első tervezet szövege alapján), miszerint az alkotmányban biztosított jogokból az államnak nemcsak negatív, tartózkodási kötelezettsége, valamint az alanyi jog egyes jogosultjai szubjektív jogának érvényesítésének-biztosításának kötelezettsége<sup>3</sup> keletkezik, hanem az alanyi jog által védett érdek általános védelmének kötelezettsége is. Ez az élethez való alanyi jog vonatkozásában az állam intézményes életvédelmi kötelezettségét jelenti, vagyis az életnek mint értéknek, az azt biztosító feltételeknek a védelmét. Korábban e körbe tartozott, és ezen értelmezés alapján továbbra is e körbe tartozott volna a magzati élet mint általában vett érték védelme is. Az elaborátum szövegének ezen, pusztán az intézményes állami élet-

<sup>3</sup> Ahogyan az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megfogalmazta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztetben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.” (ABH 1991. 302.) Továbbá: „Hasonló a helyzet az élethez való joggal. Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; »az emberi élet« általában – következőképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövőbeli generációk életfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek. A magzati élet védelmére irányuló állami kötelezettséget így korlátozhatja például az anya egészséghez való joga, vagy önrögzítési joga.” ABH 1991, 303.

védelem előírását tartalmazó interpretációja mellett szólt volna az, hogy a koncepció azt mondta (volna) ki, hogy „minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg”. Ha az új Alkotmány első tervezete szövegének illetén értelmezése helyes, avagy annak ilyen interpretációja vált volna (az első tervezet hatályba lépése esetén) bevetté és az Alkotmánybíróság által elfogadottá, akkor az abortusszal kapcsolatban ugyan különösebb probléma – a korábbi szabályozáshoz képest – nem merült volna fel, viszont ebben az esetben (minthogy a koncepció a fogantatástól kezdve *minden* emberi életet azonos módon kezelt volna) nemcsak a magzatoknak, hanem a megszületett embereknek sem lett volna alanyi joguk az élethez, ami nyilvánvalóan nonszensz, sőt kifejezetten abszurd lett volna, és beláthatatlan alkotmányjogi következményekre vezetett volna. Emiatt az új Alkotmány első tervezetének textusa alapján (amely, ismétljük, kétségtelenül azonos módon rendelte volna kezelni az összes embert a fogantatástól kezdve) tartalmilag csak a második említett értelmezési verzió lett volna elfogadható, miszerint mind a megszületett, mind a meg nem született, de biológiailag már létező (azaz „megfogant”) embereket megillette volna az élethez való szubjektív, alanyi jog. Ez a helyzet azonban ugyancsak számos további problémát vetett volna fel, amely megkérdőjelezte volna azt, vajon tényleg ez a szövegváltozat lett volna-e a leginkább megfelelő az élethez való jog szabályozására az új Alkotmányban.

Ezt a kérdést már csak azért is érdemes részletesebben is megvizsgálnunk, mivel annak idején több, az alkotmányozásban résztvevő politikus nyilatkozatában is felvetődött az első tervezethez hasonló olyan egyéb szövegváltozatok lehetősége is, amelyek közös eleme az volt, hogy azok kifejezetten biztosították volna a magzatok „élethez való jogát”. Bár azt a tényt, hogy a kormány, illetve az alkotmány-előkészítő bizottság abortusztilalmat szeretett volna bevezetni, vagy akár csak szigorítani kívánta volna az abortuszra vonatkozó szabályozást, több prominens kormánypárti politikus is cáfolta, arról azonban egy kivétellel<sup>4</sup> – akkor még – nem beszéltek, hogy magát az élethez való magzati jogot sem teszik bele az Alkotmányba. (E kérdés „lebegtetése” tulajdonképpen csak az Alaptörvény végleges szövegének elfogadásával szűnt meg.) Márpedig ha az élethez való jogot az Alkotmány biztosította volna a magzatnak, az egyet jelentett volna az abortusztilalommal. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban, az ún. első abortuszhatározatában kimondta, hogy az alkotmányozó szabadon eldöntheti, hogy a magzatot jogilag embernek tekintí-e<sup>5</sup> (a jogi emberfogalmat azonosnak tekinti-e a biológiai emberfogalommal);

<sup>4</sup> GULYÁS Gergely nyilatkozta azt, hogy személyes véleménye szerint a szöveg nem fog tartalmazni utalást a magzat élethez való jogára.

<sup>5</sup> „Alapvetően más jogi helyzet keletkezik attól függően, hogy a magzat jogalany-e, vagy sem. A két lehetséges értelmezés jogi következményei egymást kizárják, ugyanakkor az Alkotmánnyal mindkettőjük összefér. [...] A magzat jogalanyiságáról való döntés az ember



de amennyiben igen (vagyis azt, az abortusz előkérdésének számító kérdést, hogy jogilag ember-e a magzat, igennel válaszolja meg), akkor a magzat mint ember szubjektív élethez (és a vele összekapcsolt méltósághoz) való jogából az abortusz általános tilalma vezethető le.<sup>6</sup> Ha tehát 1) a magzat ember és 2) minden embernek joga van az élethez (és az emberi méltósághoz), akkor 3) a magzatnak is joga van az élethez (és az emberi méltósághoz). Mivel pedig az AB szerint az élethez való jog, összekapcsolva a méltósághoz való joggal, a legfontosabb, az embert ember mivoltánál fogva megillető jog, bármely más jog „forrása és feltétele”, amely nélkül semmilyen más jog sem képzelhető el, így ez esetben – az AB addigi gyakorlatát figyelembe véve – ezen magzati élethez való (alanyi) jog korlátozására is csak abban az esetben kerülhetett volna sor, ha azzal szemben hasonlóan fontos más érdek állt volna, vagyis ha más, jelen esetben a várandós nő élete került volna veszélybe.

Tehát ha az Alkotmányba bekerült volna az a kitétel, miszerint a magzatot megilleti az élethez való jog, úgy a terhesség egyetlen esetben lett volna megszakítható (a magzat élete egyetlen esetben lett volna feláldozható): akkor, ha a terhesség kihordásával vagy meg nem szakításával az anya élete került volna veszélybe, azaz ha életek közötti választásról lett volna szó.<sup>7</sup> Ilyen szövegű Alkotmány alapján minden más esetben a magzati élethez való (alanyi) jog a megszületéshez való jogot (és az anya számára a terhesség kihordásának köte-

---

jogi státuszának újbóli meghatározása. Ez az alapjogok értelmezéséhez képest előkérdés, az Alkotmány belső összefüggéseiből le nem vezethető, külső – tartalmilag alkotmányozói – döntés, amelynek legcélszerűbb szabályozási módja az lenne, ha magában az Alkotmányban fektetnék le.” (ABH 1991, 307.)

- <sup>6</sup> „Ha a törvényhozó úgy határoz, hogy a magzat jogilag ember, tehát olyan jogalany, akit megillet az élethez és méltósághoz való alanyi jog, akkor terhességmegszakítás is kizárólag azokban az esetekben végezhető, amelyekre nézve a jog eltúri az emberi életek közötti választást, és ennek megfelelően nem is bünteti az emberi élet kioltását. Ilyen eset például az, ha az anya életének megmentése érdekében válik szükségessé az abortusz.” Az Alkotmánybírók határozatai 1991, 315–316.
- <sup>7</sup> Ugyanerre vezetett volna, ha az került volna bele az alkotmányszövegbe, hogy minden embernek joga van az élethez, és hogy a magzat (jogilag) ember. Az ezzel szemben álló érvek, mint például SCHANDA Balázs azon álláspontja, miszerint tévedés az, hogy „a magzati élet emberi életként való elismerése a művi abortusz teljes tiltásához vezet”, mivel „a jogellenesség nem feltétlenül jelent büntetethez való alkalmat” (SCHANDA Balázs: „Alkotmányozás – felelősség és lehetőség keskeny ösvényén” *Iustum Aequum Salutare* 2010/4 19–22.), nem megalapozottak (már amennyiben ezen azt értjük, hogy nemcsak az anya életének veszélye, hanem egyéb okok megléte esetén is elvégezhető maradna az abortusz). A terhességmegszakítás kérdésénél ugyanis nemcsak arról van szó, hogy büntetőjogilag szankcionálható-e a cselekmény, vagy nem (ez további jogalkotói döntés kérdése, mely független a most tárgyalt alkotmányjogi dilemmától), hanem arról, hogy a jog – az alkotmányos szabályozás alapján – biztosítja-e, pontosabban egyáltalán biztosíthatja-e azon intézményi feltételeket (vagy legalább lehetővé teszi-e, illetve lehetővé teheti-e azok biztosítását), melyek keretében az abortuszra lehetőség van. Ha erre (mint ahogy így van) a válasz az, hogy nem, akkor az abortusz az ágazati jogi normák szintjén jogilag tiltott maradna, mert az alkotmányos szabályozás miatt tiltott kellene, hogy maradjon, függetlenül a büntetőjogi megítéléstől.

lezettségét) jelentette volna. Ebben az esetben pedig sérült volna a nők testük feletti önrendelkezési joga,<sup>8</sup> mely a méltósághoz való jog része. Mindez több – ma már szerencsére csak *l'art pour l'art* alapjogi dogmatikai eszme-futtatásra alkalmas – problémát is felvetett volna. Ezek a következők lettek volna.

Politikai, illetve társadalmi problémává vált volna egy ilyen, a létező európai trendekkel szöges ellentétben álló szabályozás, mégpedig azért, mert a társadalom felfogásával, nézeteivel ellentétes rendelkezést kényszerítettünk volna a nőkre (1).<sup>9</sup> Ez azonban még nem alkotmányossági kérdés, így e szempontnak pusztán jogpolitikai szempontból lett volna jelentősége.<sup>10</sup> Alkotmányossági

<sup>8</sup> Más véleményen van Kis János, aki szerint a magzat élethez való joga és az anya teste feletti önrendelkezéséhez való joga nem ütközik egymással. Kis szerint, még ha a magzatnak alanyi joga is van az élethez, akkor az anya ugyan nem rendelkezhet a magzat élete felett, tehát nem ölheti meg őt, ha az tőle függetlenül is életben tud maradni, arra viszont ebben az esetben is joga van, hogy a saját teste felett rendelkezzen. Ez a jog a terhes nőt még akkor is megilleti, ha ennek elkerülhetetlen hatása vagy eredménye a magzat halála lesz, de ekkor sem mondhatjuk azt, hogy a nő a magzat életéről döntött, valójában egyáltalán nem arról rendelkezett, hanem csak a saját testéről. (Vö. Kis János: „Az Alkotmánybíróság az élethez való jogról” *Jogtudományi Közlöny* 1992/3–4. 128–133. o.) Ugyanis „a magzat élethez való joga nem tartalmazza az anya testéhez való jogot. [...] A terhesség kihordásának kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az anya önként vett részt a terhességi viszony létrehozásában. [...] Mindazon esetekben, amikor az önkéntességi feltétel nem teljesül, az anyának jogában áll a terhességi viszonyt megszakítani”. (Uo. 129.) Ezért pedig Kis szerint „az önrendelkezési jog [...] elégséges indok lehet az abortusz legitimálására akkor is, ha feltételezzük, hogy a magzat alkotmányos jogalany”. (Uo.) Ezt, a külföldi, elsősorban egyesült államokbeli morálfilozófiai vitákban megjelenő érvt Judith JARVISH THOMSON elgondolása alapján KOVÁCS József akként foglalja össze, hogy az anyának „az abortusszal nem a magzat megöléséhez van joga, hanem ahhoz, hogy magzatát eltávolítsák, s így testi integritását helyreállítsák. Ez ma még gyakorlatilag egyet jelent a magzat elpusztulásával, de ha létezne olyan orvosi technológia, mellyel az anyaméhből eltávolított magzatot életben lehetne tartani, akkor az inkubátor kikapcsolásához – tehát eltávolított magzatának megöléséhez – az anyának már nem lenne joga.” [KOVÁCS József: „A művi abortusz a bioetika szemszögéből” in SÁNDOR Judit (szerk.): *Abortusz és ...* (Budapest: *Literatura Medica* 1992) 69.] Eszerint a felfogás szerint tehát az anya önrendelkezési joga és a magzat esetleges élethez való joga valóban nem komplementer jogosultságok.

<sup>9</sup> A közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a magyar társadalom nagyobbik része megengedő álláspontot képvisel az abortusz kérdésében. Ezt támasztja alá a legfrissebb olyan reprezentatív közvélemény-kutatás is, melyben a magyarok abortusszal kapcsolatos attitűdjére is rákérdeztek, és amit a HVG megbízásából a Medián folytatott le 2010 decemberében, éppen az emberek az alkotmányozás egyes aspektusairól alkotott véleményének megismerése érdekében. E felmérés szerint az emberek 63%-a nem szigorítana a jelenlegi (akkori) abortuszszabályozáson, és csak ennek fele, 32% szigorítana (5% nem tudja). HANN Endre – LAKATOS ZSUSZA: „Nem kényszer, hanem ... Felmérés az alkotmányozásról” *HVG, 2010. december 25.* 15.)

<sup>10</sup> Mindamellet az abortusz *nem jó*. Éppen ezért küzdeni kell ellene, viszont e küzdelemhez nem a jogi tilalom a megfelelő eszköz (ezt, aki akarja, úgyszólván kijátssza, csak éppen önmagára esetleg igen veszélyes módon), hanem a társadalmi (szexuális és egyéb) felvilágosítás (különösen a fiataloké), illetve a gyermek megtartását ösztönző különböző szociál- és családpolitikai intézkedések. Ezek lehetséges és leginkább kívánatos fajtáit jól összefoglalja CZEIZEL Endre, aki szerint az abortuszok megelőzése, illetve számuk redukálása érdekében „a legfontosabb a gyermekvállalással járó családi költségek csökkentése, illetve társadalmi átvállalása, a fiatalok lakáshelyzetének javítása, a női részmunkavállalás széles körűvé tétele és a családok [...]”

problémát vetett volna fel azonban e szabályozás következménye: (2) mivel – ahogy mondani szokták – a nők két dologért lennének hajlandóak megtenni mindent: azért, hogy legyen gyerekük, és azért, hogy ne legyen, ezért aki akaratára ellenére esett volna teherbe, és / vagy nem akarta volna kihordani magzatát, az igyekezett volna minden olyan lehetőséget megragadni, amellyel azt elvetethette volna. Emiatt vagy (2a) – kisebb valószínűséggel – megnőtt volna az illegális abortuszok gyakorisága,<sup>11</sup> melyek jellemzője, hogy azok titokban tartásának kényszere miatt ellenőrizetlen és kevésbé szakszerű körülmények között kerül sor az abortuszokra, vagy (2b) mivel az EU tagjai vagyunk, és a határok nyitottak, külföldi klinikákon végezték volna el azokat. Ez történik például – jelenleg is – az anya életét veszélyeztető terhességek kivételével totális abortusztilalommal rendelkező Írorszában, ahol az abortálni kívánó nők az Egyesült Királyságba járnak át a magzatukat elvetetni.<sup>12</sup> Hasonló abortusztilalom esetén Magyarországon is ez történt volna; minderre (külföldi magánklinikákon történő művi terhességmegszakítás elvégzésére) azonban csak azok a nők lettek volna képesek, akiknek ehhez elegendő pénzük lett volna. Vagyis ekkor lettek volna olyan nők, akik a magyarországi abortusztilalom ellenére (külföldön) el tudták volna vetetni magzatukat, míg más, szegényebb sorban élő nőknek erre – pénz hiányában – nem lett volna lehetőségük, ami ezen nők között önkényes (ésszerű alap nélküli) megkülönböztetést valósított volna meg; ez a helyzet pedig ellentétes lett volna a méltósághoz való jog komparatív követelményeiből származó diszkriminációtilalommal,<sup>13</sup> amennyiben olyan hely-

---

társadalmi megbecsülése. Mindezek mellett a szociális indokú művi abortusz csökkentése főleg három további tevékenységgel segíthető elő. Az első a tizenévesek felkészítése a családi életre. [...] A második feladat a korszerű fogamzásgátló módszerek elérhetőségének biztosítása.” A harmadik pedig a nyílt örökbefogadás népszerűsítése. (Lásd CZEIZEL Endre: „A magzat élete és halála, különös tekintettel a teratanáziára” *Belügyi Szemle* 2001/1. 22–23.) Persze ezek jóval több erőfeszítést kívánnak és kevésbé látványosak, mint az abortusz (egyes fajtáinak) szimpla jogi tiltása...

<sup>11</sup> JOBBÁGYI Gábor szerint ez történt például Magyarországon is 1992-ben és 2000-ben, az abortusz lehetőségét alig szigorító 1992. évi LXXIX. és 2000. évi LXXXVII. törvények hatályba lépése után, mikor is ezen időpontot követően rögtön (és nem csak pár hónap múlva) 20-20%-kal csökkent (és azután tartósan ezen az alacsonyabb szinten is maradt) a legális abortuszok száma, miközben a 9 hónappal későbbi (és az azt követő időszakban történő) élveszületések száma gyakorlatilag nem változott. Mindez JOBBÁGYI szerint „feltételezhetővé teszi, hogy ezekben az esetekben kikerülték a jogszabályban meghatározott eljárást, így valószínűleg az illegális abortuszok nőttek”. JOBBÁGYI Gábor: *Orvosi jog: Hippokratésztől a klónozásig* (Budapest: Szent István Társulat 2008) 131.

<sup>12</sup> Olyannyira ez történik, hogy emiatt külön módosítani kellett az ír Alkotmányt, melyben az alkotmányozó kifejezetten kinyilvánította, hogy az abortálni kívánó nőknek ehhez joguk van.

<sup>13</sup> Az önkényes megkülönböztetés tilalmának érvényesítése, illetve az ésszerű, reális különbségeken alapuló megkülönböztetés (például az ún. pozitív diszkrimináció) lehetővé tétele látszólagos ellentmondásban áll egymással; e látszólagos ellentmondás feloldására vette át az Alkotmánybíróság annak akkori elnöke, SÓLYOM László szorgalmazására Ronald DWORKIN híres formuláját az „egyenlő méltóságú személyként kezelésről”, melynek első megfogalmazása

zetet eredményezett volna (mint például Írországbán), hogy a legszegényebb rétegekhez tartozókat, és csak őket – a külföldre utazáshoz és az ottani abortusz elvégzéséhez szükséges pénz hiányában – megfosztotta volna az orvosi közreműködéssel megvalósított művi vetelés lehetőségétől.

Végül lett volna egy további alkotmányossági probléma is a magzat élethez való jogának megadásával (3). A korábbi (és – ellentétes tartalmú döntések, illetve ilyen tárgyú ügyek hiányában – egyelőre a jelenlegi) alkotmánybírósági gyakorlat szerint ugyanis az élethez való jog csak az emberi méltósághoz való joggal egységben értelmezhető; e két jog oszthatatlan, vagyis az élethez való jogot az emberi méltósághoz való joggal való szoros, elválaszthatatlan kapcsolata teszi „sajátosan emberi joggá”, és különbözteti meg ezáltal az ember élethez való alanyi jogát minden más entitás korlátozható jogától. Ez utóbbiak – méltóság hiányában – nem is rendelkeznek élethez való joggal; még az élő entitások sem, velük kapcsolatban csak az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettsége jöhet szóba, mely azonban nem őket mint jogalanyokat, hanem az embereket védi. Eddig ilyen volt a méhmagzat is, mely nem bírt az élethez való alanyi joggal (a magzati élet a jövő generációk létének alapjaként és feltételeként csak az intézményes életvédelem tárgya volt mint védendő érték, nem pedig a magzatot mint önálló jogalanyt megillető alanyi jog). Ez változott volna meg akkor, ha az első tervezet szövege lépett volna hatályba. Csakhogy, ha jogot adunk egy entitásnak, azt csak akkor tehetjük meg, ha létezik olyan érdek, amelyet az érdek védelmére rendelt alanyi joggal védeni *érdemes*, és amelyet ez az alanyi jog egyáltalán védeni *képes*. Ha pedig élet és méltóság össze van forrva, akkor indokolni kell nemcsak azt, hogy miért adunk a magzatnak élethez való jogot, hanem azt is, miért gondoljuk úgy, hogy ennek a magzatnak joga van egyszersmind a méltósághoz is, pontosabban hogy miért véljük azt, hogy létezik olyan érdek, melyet a magzat esetében a méltósághoz való szubjektív jog biztosításával védeni kell. Ezzel kapcsolatban két, egymástól eltérő következményekre vezető lehetőségünk van (illetve lett volna): (a) vagy azt állítjuk, hogy létezik ilyen érdek (és ekkor természetesen meg is kell, hogy nevezzük ezt az érdeket), vagy (b) azt, hogy ilyen érdek a magzathoz nem létezik.

*Ha* azt mondjuk, hogy a magzathoz fennáll ilyen érdek (a), *akkor* a morális konzisztencia követelménye miatt a magzathoz hasonló releváns tulajdonsá-

---

a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban található. [„A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”] (ABH 1990, 48.) E határozat formailag ugyan még kifejezetten az Alkotmány 70/A. §-ára hivatkozik, de a határozat érvelésében tartalmi döntési szempontként – az előbbi idézetben található megfogalmazáson túl – mint „az azonos személyi méltóság joga”, illetve mint „az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma” már a méltósághoz való jog is megjelenik. (ABH 1990, 48–49. o.)

gokkal rendelkező más entitásoknál is el kellene ismerni ugyanezt az érdeket, és e hasonló érdek védelmére hasonlóképpen biztosítanunk kellene számukra is az élethez és a méltósághoz való alanyi jogot,<sup>14</sup> miáltal épp az élethez való jog sajátosan emberi mivolta veszne el.<sup>15</sup> Ez a jelenlegi alkotmányos környezetben a nem a *homo sapiens sapiens* faj tagjai esetében nem megvalósítható, ezért – a morális konzisztencia követelménye miatt – nem megvalósítható a méhmagzatnál sem, így ez az irány – ha konzekvensek akarunk maradni – zsákutca. Ha azt mondjuk (b), hogy a magzatnál nem áll fenn ilyen érdek (ami a méltósághoz való jognak a magzatra való kiterjesztését is indokolná, nemcsak az élethez való jog megadását), *akkor* viszont a magzat mint ember élethez való jogának elismerése és ugyanakkor méltósághoz való jogának (ember mivolta ellenére való) el nem ismerése megtöri az élethez és méltósághoz való egységes, osztthatatlan és korlátozhatatlan jog doktrínáját (hiszen ebben az esetben lennének olyan emberi személyek (a magzatok), akik bár bírnak az élethez való joggal, de nem bírnak a méltósághoz való joggal).

<sup>14</sup> Van olyan nézet is, mely az ember – kifejezetten természetjogi alapú – filozófiai (tehát nem jogi vagy biológiai) fogalmából kiindulva teljes egészében tagadja az állati és az emberi egyedek közötti ilyen morális konzisztencia követelménye alkalmazhatóságát, és például az abortusz alkotmányjogi tilalmát az embert (és csak az embert) éppen ember mivolta okán (és pusztán az alapján) megillető és őt jellemző komplex, a méltósághoz, az élethez és végül a jogalanyisághoz való (egymástól elválaszthatatlan) jogok együtteseként értelmezett jogosultságból vezeti le. (Vö. FRIVALDSZKY János: „Az emberi személy alkotmányos fogalma felé – a méhmagzat életjogának tesztjén keresztül” in SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről* (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar 2010) 19–51. o.) Mi – a jelen tanulmányban kifejtettek szerint – ezen állásponttal nem értünk egyet.

<sup>15</sup> Ennek az érdekek a meghatározása mindazonáltal önmagában problematikus, mert a magzatok egy része, a 14 hetesnél fiatalabbak, még érzőképeséssel sem rendelkeznek. (Vö. KOVÁCS (8. lj.) 79.) Sőt, vannak olyan embriók, akik bár biológiailag a *homo sapiens sapiens* faj tagjai, *potenciális* érzőképeséssel sem bírnak, azaz soha nem lesz belőlük érzőképes lény. „A mesterséges megtermékenyítés esetében, miután a sejtosztódás elért egy bizonyos fázist, a biológiai organizmus ugyan még él, s tovább fejlődik, de nem lehet már a méhbe ültetni. Az ilyen emberi lények potenciálisan sem rendelkeznek érzőképeséssel. [...] Ugyanez igaz az agy nélküli született csecsemőre is (anencefalia).” (GYÓRFI Tamás: „A tulajdonságok nélküli ember elmélete: Az Alkotmánybíróság oszthatatlansági doktrínája és ami abból (nem) következik” *Fundamentum* 1998/3. 39., 30. sz. jegyzet) Vagyis például az agykéreg nélküli magzatok nem rendelkeznek, és soha nem is fognak rendelkezni érzőképeséssel; ennél lényegesebb morálisan releváns tulajdonsággal pedig végképp nem. Ha az ilyen, biológiailag az emberi fajhoz tartozó lényeknek megadjuk az élethez való jogot, akkor a morális konzisztencia értelmében minden olyan lénynek, amely legalább hasonló morálisan releváns tulajdonsággal bír (önmagában egy adott fajhoz, például az emberi fajhoz való tartozás *nem* morálisan releváns kritérium), szintén meg kell adnunk azt – ez viszont gyakorlatilag azt jelenti, hogy (mivel az ilyen embriók, illetve magzatok *semmilyen* morálisan releváns tulajdonsággal nem rendelkeznek) minden biológiai organizmusnak, beleértve a törzsfajlás alsó fokain álló állatfajok és a növényfajok egyedeit is, biztosítanunk kellene az élethez való szubjektív jogot. Ez teljességgel abszurd lenne.

A magzati élethez való alanyi jog megadása tehát azzal járt volna, hogy az Alkotmánybíróságnak a jövőben fel kellett volna hagynia – az új Alkotmány első tervezete alapján – az oszthatatlansági doktrínával (kivéve azon elvi lehetőség nem túl valószínű megvalósulása esetén, ha alkotmányunk elismerte volna, illetve valamikor a jövőben elismerné a magzathoz hasonló releváns tulajdonságokkal rendelkező minden nem emberi élő entitás szubjektív élethez és méltósághoz való alanyi jogát is), *különben inkonzisztens gyakorlatot kellene folytatnia*.

## **2. Az oszthatatlansági doktrína gyengeségei, különös tekintettel az eutanázia megítélésével kapcsolatos problémákra**

E fejezet főtételeként azt a kijelentést fogalmazhatjuk meg, hogy az oszthatatlansági doktrínával való felhagyás a konzisztencia miatt egyébként is, vagyis az abortusz és a magzati jogok kérdéséről függetlenül is kívánatos lenne, jelenleg ugyanis az élethez és emberi méltósághoz való jog tézise (nevezetesen hogy e két jog *fogalmilag* elválaszthatatlan) nem védhető. Létezik ugyanis legalább egy olyan szituáció, nevezetesen az eutanázia kérdése, ahol az AB oszthatatlansági doktrínája csorbát szenved. Ha ez az állítás igaz (és tanulmányunk soron következő részében azt kívánjuk igazolni, hogy igaz), akkor célszerű volt az Alkotmány ezzel kapcsolatos korábbi szövegezését az új Alaptörvényben egy olyan szövegre cserélni, melyből egyértelműen (még egyértelműbben) kitűnik (nyelvtani értelmezéssel ugyanis elvileg a régi Alkotmányból is kitűnt), hogy itt két külön jogról van szó, melyek nemcsak hogy nem feltétlenül (fogalmilag) elválaszthatatlanok, hanem adott esetben akár szembe is kerülhetnek egymással. Állításunk az, hogy ez az Alaptörvény 2012. január 1-jétől hatályos szövegének elfogadásával ténylegesen megtörtént; most már csak az Alkotmánybíróság gyakorlatának az új alkotmányszöveghez való idomulása és az oszthatatlansági doktrína újragondolása szükségeltetik a jövőben az AB elé kerülő konkrét ügyek kapcsán.

Mindenekelőtt azt próbáljuk meg igazolni, hogy az élethez és a méltósághoz való jog *a priori* összeolvasztása már a régi Alkotmány *nyelvtani* értelmezés alapján is egyértelműen helytelen volt, majd utána azt, hogy e két jog fogalmi együvé tartozásának és elválaszthatatlanságának tézise *tartalmilag* is téves volt. Ami először a tiszta nyelvtani értelmezést illeti, annak alapján egyértelműen állítható, hogy magából a régi Alkotmányból grammatikailag nem volt

levezethető, hogy élet és méltóság, illetve élethez és méltósághoz való jog<sup>16</sup> egy-  
séget alkot; ellenkezőleg, az e szempontból releváns 54. § (1) bekezdésének szó  
szerinti értelmezéséből az következett, hogy az élethez való jogot, illetve a méltósághoz való jogot külön jogokként fogalmazta meg az alkotmányozó. Az 54. § (1) szerint ugyanis „a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”;<sup>17</sup> az „amelyek” szóban pedig a „k” betű egyértelműen a többes szám jele volt, vagyis legalább két dologra kellett, hogy utaljon. Mivel a szövegben a legszabadabb értelmezés szerint is maximum két dolog (élet és emberi méltóság) szerepelt, ezért nyilvánvaló, hogy itt a méltóság önállóan (mint érték, mint tulajdonság) és külön az élet (mint érték, mint tulajdonság) volt a védelem tárgya. A szövegből kiolvasható jogalkotói szándék – figyelemmel az 1989-es alkotmányozás elsődlegesen német mintájára is, ahol is e két jog kétségekívül elkülönül egymástól – egyértelmű volt: a jogalkotó (alkotmányozó) ezeket a jogokat külön jogokként fogalmazta meg.

A szakirodalomban ezzel szemben volt (van) olyan érv is, mely ugyancsak tisztán nyelvtani, illetve kontextuális alapon (tehát nem a két érték tartalmi együvé tartozása alapján, mint az Alkotmánybíróság) próbálta igazolni azt, hogy e két jog igenis összetartozik; éspedig nem kisebb forrás hivatkozott erre az érvre, mint maga az Alkotmány Kommentárja. Eszerint „a két jog együttes említéséből pedig az következik, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog *egységet* alkot” (kiemelés az eredetiben – T.J.Z.);<sup>18</sup> ez azonban erőltetett utólagos igazolási kísérlete volt az oszthatatlansági doktrínának. *Utólagos*, mert az élethez és a méltósághoz való jog összeolvasztásának igazolása során

<sup>16</sup> Az élethez való jog és a méltósághoz való jog, amennyiben azok valóban lehetőséget biztosítanak, és nem – ahogyan például jelenleg az Alkotmánybíróság felfogja, illetve 2012. január 1-jéig felfogta az élethez való jogot – kényszert jelentenek az egyén számára, valójában nem ütközött, nem ütközhetett egymással, legalábbis egyazon személy élethez, illetve méltósághoz való joga vonatkozásában; mivel azonban mi az oszthatatlansági doktrína elemzése és kritikája kapcsán az e doktrínát megfogalmazó Alkotmánybíróságnak a saját gyakorlata alapján meghatározható és leírható fogalomrendszerét használjuk, és e fogalomrendszerben az élethez való jog, illetve az abból levezetett állami életvédelmi kötelezettség ténylegesen összeütközhet(ett) a méltósághoz való joggal (az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat ezen interpretációja helyességének igazolását lásd később), ezért úgy véljük, nem helytelen azt állítani, hogy nemcsak az élet és a méltóság olthatja (olthatta) ki adott esetben egymást, hanem (legalábbis a jelenlegi alkotmánybírósági felfogásból származó gyakorlati következmények – véleményünk szerint – helyes értelmezése alapján) az ezekhez való jogok is kollízióban állhatnak (állhattak) egymással.

<sup>17</sup> Nyilvánvalóan a szöveg („nem lehet önkényesen megfosztani”) nem azt akarta jelenteni, hogy az ezektől való megfosztás lehetetlen (volt), hanem azt, hogy nem (volt) szabad. Lásd ehhez ZLINSZKY Jánosnak a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményét, ABH 1990, 111.

<sup>18</sup> ZAKARIÁS Kinga – SZIRBIK Miklós: „54. § [Az élethez és az emberi méltósághoz való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1915.

sem az Alkotmánybíróság, sem egyes alkotmánybírók érvelésében az alkotmányszöveg grammatikai-kontextuális értelmezése mint hivatkozási alap nem merült fel, még implicite sem; az AB ugyanis az oszthatatlansági tételt *kizárólag* tartalmi alapon, szubsztantív érvek felhasználásával fogalmazta meg. Másrészt *erőltetett*, azaz hibás, mert *ebből* (ti. az együttes említésből) biztosan nem következett, nem következhetett a két jog egysége, hiszen például a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdése is több jogot nevezett meg egyszerre („A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sértetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”), mégsem mondhatjuk, hogy pusztán az „együttes említés” miatt ezek oszthatatlan egységet alkottak volna.

Azonban nemcsak az alkotmányszöveg tiszta nyelvtani értelmezése szólt az élethez és méltósághoz való jog fogalmi elválaszthatatlanságának, illetve az élet és a méltóság oszthatatlanságának a doktrínája ellen, hanem az a tartalmi szempont is, hogy *létezik legalább egy szituáció, nevezetesen az eutanázia, melynél e két érték elválik (elválhat) egymástól, és az egyik képviselője csak a másik kárára érvényesülhet*, illetve amelynél ezen oszthatatlansági doktrína implikációi inkonzisztensek lesznek az e tétel igazolására korábban [részben a halálbüntetés eltörléséről rendelkező 23/1990. (X. 31.) AB határozatban, részben pedig a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban, vagyis az ún. első abortuszhatározatban] felhozott érvekkel.

Ennek igazolásához először is definiálni kell, mit értünk mi eutanázia, illetve emberi méltóság alatt. Természetesen a szakirodalomban éles viták dúlnak mindkét fogalom körül, amelyeket mi itt és most nyilvánvalóan nem tudunk eldönteni; ahhoz azonban, hogy e két, egymással összefüggő kérdésről egyáltalán beszélni tudjunk, legalább egy-egy munkadefiníciót szükséges adnunk. Ennek alapján *passzív eutanáziáról* a következőkben akkor beszélünk, ha az orvos a gyógyíthatatlan betegén saját kérésére nem végzi el vagy beszünteti azokat az életmentő vagy életfenntartó beavatkozásokat, amelyek a beteg gyógyulását nem, pusztán életben tartását eredményezhetik; *aktív eutanáziáról*<sup>19</sup> pedig akkor, ha az orvos a gyógyíthatatlan beteg saját kérésére tevőleges magatartással (például halálos dózisu mérge beadásával) maga idézi elő a halált, még azelőtt, mielőtt a betegség egyébként is végzett volna a beteggel.<sup>20</sup> *Méltóságon* pedig

<sup>19</sup> Emellett meg kívánjuk jegyezni, hogy az aktív eutanázia szubsztantív feltételeként már elviekben is csak két esetben tartjuk ennek alkalmazását mérlegelhetőnek: egyrészt akkor, ha a beteg tartósan elviselhetetlen fájdalomtól szenved, másrészt pedig akkor, ha másoknak kiszolgáltatott, és e két állapot valamelyike miatt méltóságérzete oly mértékben csökkent, hogy kívánatosabbnak tartja a halált, mint helyzetének fenntartását, feltéve, hogy ezen állapotának jövőbeli megváltozására nincs reális esély.

<sup>20</sup> Ez utóbbi definícióból hiányzik a „végstádiumban levő” kitétel, mivel véleményünk szerint az aktív eutanázia alkalmazásának nem feltétele (nem szabadna, hogy a feltétele legyen), hogy a halál önmagától is hamar bekövetkezzen. Ez esetben ugyanis nem nyújtanánk lehetőséget



az ember azon személyes tulajdonságát fogjuk érteni, mely hozzá mint autonóm erkölcsi személyhez, azaz mint egyedi személyiséghez tapad, és melynek alapján mind mások, mind az állam köteles az embert önértéknek tekinteni, és tartózkodni attól, hogy másokat bármilyen módon és mértékben saját céljai eszközeként tekintsen és akként használjon fel.<sup>21</sup>

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a *méltósághoz való jog* két különböző funkcióját lehet, illetve lehetett az eddigiekben elkülöníteni. Beszélhetünk egyrészt 1) a méltósághoz való *önálló*, az élettől függetlenül felfogott, önmagában álló (alanyi, szubjektív) jogról, másrészt 2) mint az élethez való joggal *egységben* felfogott, abszolút (oszthatatlan) és (fogalmilag) korlátozhatatlan alapjogról.<sup>22</sup> 1) Az előbbi eseten belül további különbséget tehetünk aszerint, hogy az önálló méltósághoz való jogot milyen célra használjuk fel; e

---

azoknak a betegeknek az eutanáziára, akiknek a betegsége ugyan gyógyíthatatlan és fájdalmas, szenvedéseik elviselhetetlenek, illetve kiszolgáltatottságuk számukra megalázó, de haláluk lehetősége távoli, vagy esetleg nem is halálos betegségben szenvednek, ám kínjaik és / vagy kiszolgáltatottságuk állandó jellegű(ek), és egész életükön át elkíséri(k) őket. Az általunk használt definíció továbbá – más, kisebb rész kérdések mellett – még egy lényeges ponton eltér az eutanáziával foglalkozó irodalomban leggyakrabban használt meghatározásoktól: mégpedig abban, hogy a mi fogalmunk nem különbözteti meg az eutanázia önrendelkezési és nem önrendelkezési formáját. Ez azért van így, mert véleményünk szerint már a „vélelmezett” vagy „hipotetikus” beleegyezés sem tekinthető a beteg valódi akaratának, eutanáziára pedig csak abban az esetben szabad, hogy sor kerüljön, ha az abba való beleegyezés ténylegesen magától az érintettől származik; a beteg „legjobb érdekei” szerinti döntés pedig elvi szinten is eltekint a beteg (valós vagy vélt) szándékától, és annak helyébe fogalmilag is mások akaratát állítja. Mivel a magyar alkotmányos hagyományokba, az Alkotmánybíróság alapjogi ítélkezési gyakorlatába elvileg is csak az olyan, halálról való döntés férhet bele, amely az adott személy saját akaratnyilvánításán alapul, vagyis amellyel az illető az önrendelkezési jogát gyakorolja, ezért a nem önkéntes eutanázia mint a magyar alkotmányos rendszerrel nyilvánvalóan összhangban nem álló „jó halál” vizsgálatára a következőkben nem térünk ki. Természetesen arra az esetre is van (a szakirodalom és a nemzetközi jogalkalmazói gyakorlat által jól ismert) megoldás, ha a beteg olyan állapotban van, hogy már nem képes akaratáról nyilatkozni, vagy képes ugyan, de beszámíthatósága kérdéses; ilyenkor még beszámítható („kompetens” vö. Kovács József: „Az eutanázia etikai dilemmái” *Magyar Tudomány* 1996/7. 798–799.) állapotában kell olyan nyilatkozatot tennie, amelyben kifejezi arra irányuló akaratát, hogy ilyen esetben mi történjen vele (ún. „eutanázia-végrendelet”, „living will”), illetve hogy ki legyen az a személy, aki ebben az esetben hasonló tartalmú nyilatkozatot tehet („helyettes döntéshozó”, „health care proxy”). Az eutanázia-végrendeletet és a helyettes döntéshozó megnevezését mint a beteg (korábban kifejezésre juttatott) saját döntését a következőkben önrendelkezési eutanáziának fogjuk tekinteni.

<sup>21</sup> Mivel a méltóság fogalmába rendkívül diffúz dolgok is beletartoz(hat)nak, ezért a méltóság definíciójaként csak egy merőben formális meghatározást adhatunk, mely nem foglal magába szubsztantív szempontokat (például hogy mitől lesz egy entitás „személyiség”); a későbbiekben mindazonáltal érvelni fogunk amellett, hogy egyes tartalmi szempontok immanens módon hozzátartoznak e fogalomhoz. (Az emberi méltóságnak, illetve az ahhoz való jognak az eddigi alapjogi dogmatikában kialakult funkcióiról, jellemzőiről és felhasználási lehetőségeiről röviden lásd BALOGH Zsolt: „Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog” *Iustum Aequum Salutare* 2010/4. 35–44. o.)

<sup>22</sup> Vö. pl. TÓTH Gábor Attila: „Egy nehéz eset: a könnyű halál” *Beszélő* 1996/6–7. 79.

céltól függően pedig a méltósághoz való jogból két eltérő típusú követelmény származhat. Ha *I/a*) a cél a személyiség, avagy annak egyes konkrét aspektusai védelme, akkor a méltósághoz való jogból származó ún. *nem komparatív követelményeket*<sup>23</sup> kell e jog tényleges érvényesítése érdekében érvényre juttatni. E tekintetben a méltósághoz való jog nem más, mint egy szubszidiárius, egyéb alapjogok „anyajogaként” viselkedő, azaz olyan alapjog, amelyből olyan további alapjogok is levezethetők, melyek akár nevesítve vannak, akár egyáltalán nincsenek nevesítve az Alkotmányban, de amelyek – mindkét esetben – a személyiség egyes lényeges aspektusainak védelméhez (az eszközzé válás elkerüléséhez) nélkülözhetetlenek.<sup>24</sup> Ha viszont a cél *I/b*) az emberek egyenlő méltóságának biztosítása, akkor a méltósághoz való önálló alapjog ún. *komparatív követelményei*<sup>25</sup> kerülnek előtérbe. E követelmények a diszkriminációtilalom érvényesítéséhez szükségesek: az AB szerint minden ember méltósághoz való joga a méltóság minden vonatkozására egyformán kiterjedő és teljes, valamint teljességében egyenlő, ezért tilos az emberek indokolatlan és önkényes (ésszerű alap nélküli) megkülönböztetése. 2) Az utóbbi funkciójában a méltósághoz való jog nem önálló, hanem az élethez való joggal együtt érvényesül, attól elválaszthatatlan; e funkcióját az emberi élethez és méltósághoz való oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog akként tölti be, hogy az, mint az alkotmányos jogok hierarchiájának élén álló alapjog,<sup>26</sup> az embert nem egyes aspektusaiban védelmezi, hanem az ember emberi mivoltát, az emberi személyiség egészét részesíti védelemben.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Vö. például: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 263–264.

<sup>24</sup> Az emberi méltósághoz való jogból származó nem komparatív követelményeket, illetve a méltósághoz való jog személyiségvédelmi célját és ebből fakadó „anyajog” jellegét a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. [...] Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” (ABH 1990, 44–45.)

<sup>25</sup> Vö. például: HALMAI–TÓTH (szerk.) (23. lj.) 263–264. o.

<sup>26</sup> Ez az Alkotmánybíróság és különösen Sólyom László felfogásában valójában nem is egyszerű „jog”, hanem a jog felett álló érték, a jogok forrása, melyet a jogrendszer legfeljebb csak elismer és védelemben részesít.

<sup>27</sup> Az élethez és a méltósághoz való jog összeolvasztását és minden alkotmányos jognak végső soron a magyar alapjogi értékrend (vagy ha úgy tetszik: a „láthatatlan alkotmány”) ezen legfelső alapértékéből való tételezését, onnan való levezetését és ahhoz való mérését a halálbüntetés eltörléséről rendelkező 23/1990. (X. 31.) AB határozat fogalmazta meg: „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.” (ABH 1990, 93.) Ugyanez Sólyom László kiegészítésében: „Az emberi méltóság az emberi étellel

Mindezek fényében az eutanázia és az emberi méltósághoz való jog viszonyában (legalábbis az alkotmánybíróági dogmatika fogalomkészlete alapján) két eset lehetséges. *A)* Az eutanázia az emberi státuszt, az ember személyiségének egészét, és nem csak egyes aspektusait érinti [2] – mint ahogy például SÓLYOM László<sup>28</sup> mondja: ekkor a magyar AB által kialakított alapjogi dogmatika szerint a méltósághoz való jog – az élethez való joggal együtt – abszolút, tehát oszthatatlan és korlátozhatatlan; illetve az (mármint a méltósághoz való jog) *mint olyan* (és nem pusztán a belőle levezetett egyes részjogosítványok) védelmezik az embert.<sup>29</sup> *B)* Az eutanázia nem az emberi státuszt, nem az ember személyiségének egészét érinti: ekkor a méltósághoz való jog (illetve az abból levezetett egyes jogok) elválik / elválnak az élethez való jogtól, és önálló vizsgálat tárgya(i) lehet(nek); illetve a méltósághoz való jog nem a maga egészében, hanem csak bizonyos (rész)aspektusaiban védelmezi az embert, például csak az ő önrendelkezését stb. védi [1]. Az eutanáziahatározat szerint az eutanázia esetében nem maga az emberi méltósághoz való jog a kérdés tárgya (nem ezt korlátozza, vagy nem korlátozza az eutanázia), hanem a méltósághoz való jog részjogosítványát jelentő önrendelkezéshez való jog.<sup>30</sup> Ezen önrendelkezéshez való jog korlátozása alkotmányosságának megítélésére pedig már alkalmazható a szükségességi-arányossági teszt; ezt tette az AB, amikor kimondta, hogy az önrendelkezési jog olyan mértékű korlátozása, amely már elvonja, kiüresíti az önrendelkezést, egybevetve az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségével, a passzív eutanázia esetén alkotmányellenes (az állam – bizonyos, az Eütv.-ben előírt feltételek fennállta esetén – nem avatkozhat be, illetve nem kötelezheti az orvost arra, hogy avatkozzon be, a beteg akarata ellenére a halálhoz vezető folyamatba),<sup>31</sup> az aktív eutanázia esetén viszont az önrendelkezési jogot az életvédelmi kötelezettség érdekében teljes egészében kiüresítő korlátozás sem tekinthető annak.

---

eleve együttjáró minőség. Az emberi méltósághoz való alanyi jog megtiltja, hogy a méltóságtól megfosszák az egyént. De az emberi méltóságtól az embert csakis életének elvételével lehet megfosztani, s ezzel mindkettő végérvényesen megszűnik.” Továbbá: „Az élethez és méltósághoz való jog oszthatatlansága folytán elvileg korlátozhatatlan, s egyben minden más jog korlátozásának elvi határa.” ABH 1990, 105. és 106.

<sup>28</sup> „Az emberi státuszt érintő problémákon kívül – mint a halálbüntetés, abortusz, eutanázia – csak kivételesen van alkalom az egész személyiség értékelésére.” SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris Kiadó 2001) 459.

<sup>29</sup> „[...] az emberi méltósághoz való jog csak az élethez való joggal egységében mint az emberi státus jogi meghatározója abszolút, egyébként a belőle levezetett, nevesített részjogosítványok bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók.” SÓLYOM (28. lj.) 452–453.

<sup>30</sup> Mint láttuk, korábban még nem így tekintettek az eutanáziára; sem SÓLYOM, sem maga az Alkotmánybíróság.

<sup>31</sup> Illetve az AB ennek reciprokaként elsődlegesen azt mondta ki, hogy az ilyen szabályozás lehetővé tétele nem alkotmányellenes.

Először amellet érvelek, hogy a *B*) állítás nem helyes:<sup>32</sup> ahogy SÓLYOM mondta, az eutanázia esetében nem egyszerűen a méltóság egy, a szükségességi-arányossági teszt alapján korlátozható részjogosítványáról van szó, hanem az ember létezésének meghatározásáról, személyiségének egészéről. A személyiség egészét érintő probléma, hogy valaki meghatározhatja-e azt, illetve maga határozhatja-e meg azt, hogy élni akar-e vagy sem; mint ahogy a halálbüntetés esetén is ez a kérdés magva. Maga az étellel való *önrendelkezés*, az életről való *saját* döntés tehát a releváns kritériuma annak, hogy a személyiség egészét érinti-e egy probléma, nem pedig pusztán az (étellel való) *önrendelkezés vég-eredménye* – nevezetesen hogy a halálbüntetés esetén az az élet megtartását (pusztán mások akaratából történő elvételének tilalmát, alkotmányos meg nem engedtségét), az eutanázia esetén pedig az élet elvesztését, feladását, az életről történő lemondást (a pusztán mások akaratából történő életre kényszerítés tilalmát) eredményezi. Vagyis a halálbüntetés sem azért érinti a személyiség egészét, mert az az élet megszűnését eredményezi, hanem azért, mert annak ellenére eredményezi az élet megszűnését, hogy azt az étellel rendelkezni jogosult (az élethez való alanyi jog alanya) maga akarná; azaz mert sérti az élet feletti *szuverén* döntés jogát. (És ezért tilos, pontosabban alkotmányosan meg nem engedhető a halálbüntetés.) Ugyanígy, az eutanázia azért érinti az emberi személyiség egészét, mert annak ellenére eredményezi az élet megmaradását, hogy azt az étellel rendelkezni jogosult (az élethez való alanyi jog alanya) maga akarná; vagyis mert – a halálbüntetéshez hasonlóan – sérti az élet feletti *szuverén* döntés jogát. A két jog (élethez és emberi méltósághoz való jog) összekapcsolásának tehát az lehetett, és jelenleg is – elviekben – az lehet az egyetlen értelme, hogy ezáltal alkotmányosan kizárjuk az emberi élet feletti *idegen* rendelkezést, ami egyet jelent azzal, hogy biztosítsuk az élet feletti saját (*ön-*) rendelkezést. Bármilyen is legyen ezért az élet feletti idegen rendelkezés tartalma, az tilos, és ezen idegen rendelkezéssel szemben – a jogalany arra való képessége esetén – alkotmányosan az élet feletti *önrendelkezést* kell biztosítani (szintén tartalmától függetlenül).

Az AB tehát az eutanáziahatározatban – helytelenül – úgy érvelt, hogy az eutanázia nem a személyiség egészét érinti, s illetéknéppen erre a helyzetre nem maga a (korlátozhatatlan) méltóság, hanem csak annak (korlátozható) részjogosítványa, az *önrendelkezéshez* való jog vonatkozik (amellyel szemben már mind az aktív, mind a passzív eutanázia esetében mérlegre tehetőek más jogok,<sup>33</sup> így az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége); és hogy emellett

<sup>32</sup> Tehát nem igaz az, hogy az eutanázia nem az emberi státuszt, nem az ember személyiségének egészét érinti; valójában igenis azt érinti, éppúgy, mint például a halálbüntetés.

<sup>33</sup> És az AB mindkét esetben mérlegre is tette ezen más jogot, az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalát jelentő állami életvédelmi kötelezettséget: a passzív eutanázia esetében arra jutott, hogy ott az *önrendelkezés* érdekében utóbbi alkotmányosan korlátozandó (vagyis

továbbra is fenntartja azt, hogy a méltóság és az élet, illetve az ezekhez való jog (az emberi személyiség egészét érintő kérdésekben, például a halálbüntetés esetében) oszthatatlan és korlátozhatatlan (vele szemben más jogok nem mérlelgethetők.) Valójában azonban, mint láttuk, az eutanázia is olyan kérdés, amely a személyiség egészét érinti, ahol tehát maga a méltóság (és nemcsak valamely részjogosítványa) az alkotmányos védelem tárgya.

Ez azért lehet így, mert az önrendelkezés – néhány más konkrét joggal ellentétben – nemcsak *származik* a méltóságból, hanem annak a *része* (az önrendelkezés joga – annak képessége esetén – szükséges, bár korántsem elégséges tartalmi eleme a méltóságnak), vagyis az önrendelkezési jog, legalább az élethez való joggal összefüggésben, a méltósághoz való jog *tartalma* (más tartalmak mellett).<sup>34</sup> Ez a különbség például a vérségi származás kiderítéséhez való jogtól: ha nincs vérségi származás kiderítéséhez való jog, akkor ettől még fennállhat (nem sérül) maga a méltóság (nem maga a méltóság sérül), ha viszont nincs (az élettel történő) önrendelkezéshez való jog, akkor a méltóság maga sérül (bár, mivel a méltóság nemcsak elvehető, hanem részlegesen korlátozható is,<sup>35</sup> nem

---

a passzív eutanázia nem alkotmányellenes), míg az aktív eutanázia esetében arra, hogy ott az önrendelkezés meg kell, hogy hátráljon az állami életvédelmi kötelezettség előtt.

<sup>34</sup> „[...] az emberi méltóságot az annak lényegi tartalmát képező önrendelkezési jog ellenében védeni nem lehet.” KMETTY Ildikó – TAKÁCS Albert: „Az eutanáziához való jog” *Fundamentum* 2003/1. 129. Továbbá: „Az önértékeléssel és az életfelfogással kapcsolatos önrendelkezés korlátozása vagy megvonása az ember eszköznek való felfogása irányába tett lépés.” KMETTY–TAKÁCS uo. 131.

<sup>35</sup> Ezenkívül az Alkotmánybíróság azon megállapítása sem igaz, hogy a méltóság csak (teljes egészében) elvehető (és csak akkor, ha az életet is elveszjük); azt ugyanis korlátozni is lehet. A méltóság nem mindent vagy semmit alapon működik, attól nemcsak megfosztani lehet az embert – az élet elvételével (és amíg él, a méltósága teljes marad(na)), hanem a méltóság sérelmének fokozatai lehetnek. Kis János híres példája szerint „sérti az ember méltóságát, ha mint alacsonyabbrendű fajhoz tartozót, kitiltják a magasabbrendűnek deklarált rassz tagjai számára fenntartott helyekről; még jobban sérti a méltóságát, ha az utóbbiak büntetlenül megverhetik, kifoszthatják; ennél is súlyosabb a sérelem, ha az utóbbiak tetszőleges parancsának köteles engedelmeskedni”. Kis (8. lj.) 121. „Sőt, nemcsak a méltóságra sérelmes bánásmódok lehetségesek: ezek következtében maga a sértett személy méltóságában degradálódhat (az ember beletörődhet a faji elkülönítésbe, elfogadhatja, hogy a kiváltságos rassz tagjai azt tesznek vele, amit akarnak, magáévá teheti az engedelmeskedési kötelezettséget). S a méltóság degradálásának is fokozatai vannak: kevésbé alázták le azt a személyt, aki csak a faji elkülönülést fogadja el, mint azt, aki az önkényes bántalmazásokba is belenyugszik, vagy még inkább azt, aki minden parancsnak engedelmeskedik. Mindhárom fokozaton belül degradáltabb a méltóságában az a személy, aki nemcsak hogy nem lázad a lealázás ellen, de azonosul degradált állapotával, amire bőségesen van példa.” (Uo.) A méltóság sérelmének GYÖRFI Tamás szerint is lehetnek fokozatai, hiszen ha azt csak elvenni lehet (az élet elvételével együtt), de részlegesen sérteni nem, akkor a méltósághoz való jog „nem véd semmilyen durva bánásmóddal szemben” (GYÖRFI (15. lj.) 24.) – természetesen az élettől való megfosztást kivéve. Ha pedig – mint GYÖRFI állítja – „a méltóság megsértésének lehetnek fokozatai, és a méltósághoz való jog korlátozható (lehet korlátozni)” (GYÖRFI (15. lj.) 25.), akkor „az oszthatatlansági doktrína első tézise [nevezetesen hogy a méltósághoz való jog megsértése mindig együtt jár az élethez való jog megsértésével (T.J.Z.)] nem helytálló” (Uo.). GYÖRFI szerint ugyancsak nem helytálló

semmisül meg).<sup>36</sup> Valójában tehát, mivel önrendelkezés nélkül nem létezik méltóság (így önrendelkezéshez való jog nélkül nem létezik méltósághoz való jog), ezért az eutanázia lehetőségét felvető szituációk esetében a méltósághoz való jog egésze (kell/ene/ hogy legyen) a védelem tárgya, amellyel szemben nem mérlegelhetőek más jogok. Ha ez igaz (és fentebb amellett érveltem, hogy igaz), akkor – már a régi Alkotmány szerint is – sérül az oszthatatlansági doktrína.<sup>37</sup>

*Tartalmilag* ugyanis az eutanázia olyan szituációban merül fel, amikor az egyén a betegséggel járó kiszolgáltatottság, szenvedés, kínok, magatehetetlenség vagy egyéb körülmények miatt szubjektíve méltóságán alulinak értékeli helyzetét, életét. A méltóság mindig az egyénhez kötött, és egyéni értékelés függvénye, hogy ki mit tart a méltóság sérelmének, és mit nem. Ha az egyén úgy érzi, hogy méltóságán csorba esett, akkor ez olyan tény, amit helyette nem ítélni meg senki, még az állam sem. Ha a méltóság sérelmének bekövetkeztét az állam értékelhetné, azzal az egyénnel a külvilághoz való szuverén viszonyulását sértené, mert egy saját hivatalos értékrendet tenne kötelezővé az egyének számára, és az individuumokat uniformizálná; ezzel pedig megsértené a világnézeti semlegesség követelményét is.<sup>38</sup> Az eutanáziáról való döntési helyzetben pedig, ha az egyén méltóságán alulinak tartja az életet, akkor választásra kényszerül a méltóság megőrzése és az élet megőrzése között. Vagy méltóságát veszíti el, vagy életéről mond le. Vagyis az oszthatatlansági doktrína azért tartathatatlán az eutanázia esetében (és így általában véve, azt minden körülmények között elismerve is), mert noha – mint fentebb láttuk – e szituációban a döntés

---

a második tézis sem [azaz hogy az élethez való jog megsértése mindig együtt jár a méltósághoz való jog megsértésével (T.J.Z.)], mivel szerinte (SÓLYOM véleményével ellentétben) nem a halál ténye, hanem csak annak valamely módja fosztja meg az embert a méltóságától; azaz vannak a méltóság szempontjából közömbös halálnemek is, például nem érinti azt egy közlekedési baleset – ellentétben pl. egy kivégzéssel. („Maga a halál azonban nem a méltóságtól, hanem csak a méltóság alapjául szolgáló tulajdonságtól, a méltóság feltételétől fosztja meg az embert.” Uo.) SÁNDOR Judit is emellett érvel: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog sok esetben »versengő« jogosultságként is felfogható. Mi sem bizonyítja jobban ezt, mint hogy a jogi szakirodalom szerint nem jelenti a jogos védelem határának aránytalan túllépését, ha a nem erőszakkal fenyegetett nő támadója életének kioltásával menekül e veszélyhelyzetből.” SÁNDOR Judit: „Újabb érvek a terhességmegszakítás alkotmányosságáról”. *Fundamentum* 1998/3. 128. De az élet és a méltóság különválasztása, illetve a méltóság korlátozhatósága mellett érvel KMETTY Ildikó és TAKÁCS Albert is [vö.: KMETTY–TAKÁCS (34. l.) 128., 131.], sőt KIS János egyenesen azt mondja, hogy nemcsak a méltóság, hanem maga az élet is korlátozható, illetve hogy az élet sérelmének is lehetnek fokozatai [vö. KIS (8. l.) 121.].

<sup>36</sup> Ellenkező esetben az állam, ha ő, nem pedig maga az érintett személy dönti el, hogy a saját élettel való milyen tartalmi rendelkezés alkotmányosan megengedett, megsérti a világnézeti semlegesség követelményét is. (Ez utóbbi érv kifejtését lásd lentebb!)

<sup>37</sup> Egy további előfeltétel alapján nem sérülne; akkor, ha elfogadnánk, hogy az eutanázia az élethez való jog gyakorlása, nem pedig korlátozása – ennek elemzésére a későbbiekben visszatérünk.

<sup>38</sup> Vö. pl. TÓTH (22. l.) 83.

(bármely irányba is mutasson, élet vagy halál irányába akár) mindig a személyiség egészét érinti, mégsem érvényesülhet a méltóság és az élet is *egyszerre* – pedig az AB szerint azok a személyiség egészét érintő szituációkban szükségképpen egyszerre, elválaszthatatlanul kellene, hogy érvényesüljenek.

Mindazonáltal létezik olyan érv, amellyel mindezek ellenére meg lehetne indokolni, hogy az eutanáziahatározatban az Alkotmánybíróság mégsem tért el az oszthatatlansági doktrínától: az, hogy az eutanázia nem az élethez való jog *korlátozása* (amely – mármint az élethez való jog – szemben állna a méltósághoz való joggal), hanem annak *gyakorlása*; vagyis hogy az eutanázia nem az élettől való megfosztás, hanem az étellel való (ön)rendelkezés.<sup>39</sup> Ez az érvelés a következőképpen nézne ki: 1) az önrendelkezési jog része a méltósághoz való jognak (a méltósághoz való jog tartalmi eleme az önrendelkezéshez való jog); 2) méltóság és élet, illetve méltósághoz való jog és élethez való jog elválaszthatatlan; következésképpen 3) az élethez való jog magában foglalja az élet befejezéséhez, az életről történő lemondáshoz való jogot (mint ahogy – GYÖRFI Tamás szemléletes példájával élve<sup>40</sup> – a tulajdonhoz való jog magában foglalja a tulajdonnal való felhagyáshoz való jogot),<sup>41</sup> vagyis az étellel az egyén szabadon rendelkezhet. Az egyetlen gyakorlati probléma ezzel az argumentációval az, hogy az Alkotmánybíróság sem az eutanáziahatározatban, sem sehol máshol

<sup>39</sup> GYÖRFI Tamás ezzel kapcsolatban a következőképpen érvel: „[...] amennyiben megengedett az eutanázia, akkor azt az egyén nem az élethez való joga *ellenére*, hanem *abból (is) következően* gyakorolja.” GYÖRFI (15. lj.) 34. Továbbá: „[...] az önkéntes eutanázia engedélyezését semmiképpen nem lehet az élethez való jog korlátozásaként értelmezni: az állam ilyenkor *megengedi* a jog egy bizonyos módon történő gyakorlását, az egyén pedig *gyakorolja* ezt a jogát.”; „[...] hiába oszthatatlan és korlátozhatatlan a két jog, az ilyen [mármint önkéntes – T.J.Z.] eutanázia – lévén, hogy nem korlátozó jogot – nem sérti meg a doktrínát.” (Uo.) [Kiemelések az eredetiben (T.J.Z.)] Ugyanezeket az idézeteket majdnem szó szerint ugyanebben a formában lásd még: GYÖRFI Tamás: „Az emberi méltósághoz való jog dogmatikai problémái” *Fundamentum* 2003/1. 147. Továbbá, ugyancsak GYÖRFITől: „[...] az önkéntes eutanázia nem korlátozza a beteg élethez való jogát, mert az [...] diszkrecionális jellegű, s ezért a jog tárgyáról vagy magáról a jogról való lemondás a jog gyakorlásának egy speciális esete. Éppen ezért az élethez és a méltósághoz való jog között [...] nem áll fenn kollízió.” GYÖRFI (Uo.) Hasonlóképpen érvel HALMAI Gábor is, az Alkotmánybíróság eutanáziahatározatát kritizálva: „Ha az eutanáziát nem az élethez való jog korlátozásaként, hanem éppenséggel úgy fogták volna fel, mint ami maga is az élethez való jog – egyfajta negatív – érvényesítése, más eredményre juthattak volna az alkotmánybírák. Ehhez persze arra lett volna szükség, hogy átértelmezzék az élethez való joggal kapcsolatos eddigi álláspontjukat, és az élet befejezése feletti autonóm rendelkezés jogát e legbecsesebb jogunk részeként kezeljék. Ilyen felfogás esetén az eutanázia maga is az állam életvédelmi kötelezettségének megnyilvánulása, amellyel az állam egyszerűsre mind az emberi méltóságot és önrendelkezési jogot védő kötelezettségét is megvalósítja.” HALMAI Gábor: „Az élethez való jog az alkotmányjogász szemével” in: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: Jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás. I. kötet* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 279.

<sup>40</sup> Vö. GYÖRFI (15. lj.) 34.

<sup>41</sup> Meg kell említeni, hogy mindazonáltal ez alól a magyar polgári jogban létezik egy kivétel: ingatlan tulajdonával felhagyni ugyanis nem lehet.

nem mondja ki, hogy az eutanázia az élethez való jog gyakorlása lenne, ellenkezőleg, az AB szerint az szemben áll az élethez való jog objektív oldalát jelentő intézményes állami életvédelmi kötelezettséggel (ami – mármint ezen életvédelmi kötelezettség – bizonyos esetekben, így például az aktív eutanázia esetében még az egyén halálválasztásával szemben is „védelmezi” az életet,<sup>42</sup> vagyis az egyén az élethez való jogával nem élhet, mert az állam – a méltóságának megsértésével is – az élet végigélésére kényszeríti a magatehetetlen, de önrendelkezésre képes beteget). Ha ezt<sup>43</sup> kifejezetten elismerné, vagy elismerte volna az Alkotmánybíróság, az élethez és méltósághoz való jog oszthatatlanságának problémája megoldódhatna. Mindaddig azonban, amíg az AB az élethez való jogot az élet sérthetlenségeként (azaz kötelezettségként)<sup>44</sup> fogja fel, addig az eutanázia esetében az élethez való jog (ami így inkább kötelezettség) és a méltósághoz való jog (illetve az utóbbinak az önrendelkezési jogon alapuló gyakorlása) ütközni fog.

Mindezek miatt (ti. a méltóság tartalma az eutanázia esetében egyéni felfogás alapján ütközhet az élethez való joggal, illetve az abból levezetett állami életvédelmi kötelezettséggel) élet és méltóság nem lehet oszthatatlan. Ha azt állítjuk, hogy mégis az, azzal megsértjük az állam világnézeti semlegességének elvét,<sup>45</sup> mely azt mondja ki, hogy az egyéni életfelfogások közt nem tehető világnézeti alapon különbség, márpedig az élet és a méltóság oszthatatlansága azon a vi-

<sup>42</sup> KIS János és SAJÓ András e felfogással szemben amelletttör lándzsát, hogy mivel az intézményes életvédelmi kötelezettség az alanyi jogon alapul, ezért az alanyi jog jogosultjával szemben nem lehet az alanyi jogból származtatott objektív életvédelmi kötelezettséggel érvelni, vagyis ezen állami kötelezettséget nem lehet az élethez való jog alanyának alanyi jogával szemben érvényesíteni: „[...] az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége nem szolgálhat alapul az aktív eutanázia és az élet befejezéséhez való segítségnyújtás teljes körű, kategorikus tiltásához. Az intézményes életvédelmi kötelezettség az Alkotmánybíróság felfogásában az élethez való jogon alapszik, így a jog alanyát nem védheti saját jogának rovására.” KIS János – SAJÓ András: „Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz” *Fundamentum* 2003/1. 138.

<sup>43</sup> Mármint hogy az eutanázia az élethez való jog gyakorlása.

<sup>44</sup> A jog(osultság), vagyis az alanyi jog ugyanis fogalmilag azt jelenti, hogy valaki a tárgyi jog által biztosítottan megtehet valamit, de az számára nem kötelező; ha ugyanis az kötelező, akkor már nem jogról, hanem kötelezettségről kell, hogy beszéljünk. A jog és a kötelezettség viszonyához bővebben lásd TÓTH J. Zoltán: „Jogosultság-viszony és jogosultság-alanyok” in FICSOR Krisztina – GYÓRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogosultságok – Elmélet és gyakorlat* (Miskolc: Bíbor 2009) 75–92.

<sup>45</sup> SAJÓ András és SÁNDOR Judit e probléma elkerülésének egyik lehetséges eszközét abban látja, hogy az élet és a méltóság dilemmájában ne az Alkotmánybíróság, hanem a törvényhozó (helyesebben az alkotmányozó) döntsön. (Vö. SAJÓ András – SÁNDOR Judit: „A gyógyíthatatlannak vélt „halálos” beteg jogi helyzete a tételes jog tükrében” *Magyar Tudomány* 1996/7. 781) Látni kell azonban, hogy ebben az esetben az élethez való jognak a méltósághoz való jog kárára történő abszolutizálása, vagyis az élethez való jog életre történő kötelezéssé átminősítése során (amennyiben a törvényhozó végül ezen alternatíva mellett döntene) valójában éppúgy sérülne az állam világnézeti semlegességének követelménye, ha ezt az Országgyűlés hajtja végre, mint akkor, ha az AB teszi ezt meg.



lágnezeti előfeltevéseken alapul, hogy a méltóság fennállta csak az élet minden körülmények közötti megőrzésével lehetséges, mert az élet szent.<sup>46</sup> *De ha komolyan vesszük a méltóságot, akkor az egyénnek a világhoz és annak dolgaihoz (például az élet értékéhez) való autonóm viszonyulása és az e viszonyulásnak megfelelő, más jogait és érdekeit nem sértő és nem veszélyeztető magatartás az állam által alkotmányosan nem korlátozható.*

### 3. Az oszthatatlansági doktrína jövője

Az eddigiekben bemutattuk, hogy már a régi Alkotmánynak is a jogalkotói szándékot tükröző szó szerinti / nyelvtani értelmezése mellett az élet és az emberi méltóság immanens együvé tartozása és oszthatatlansága (és ebből következően azok korlátozhatatlansága) tartalmilag (a méltóság fogalmának tartalmát alapul véve) sem igazolható,<sup>47</sup> illetve az (ti. az oszthatatlansági tétel)

<sup>46</sup> KMETTY Ildikó és TAKÁCS Albert mint a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat meghozatalának alapjául szolgáló indítvány megfogalmazói többek között szintén ezzel érveltek: „Nem megengedhető [...] az az állami eljárás – jogalkotás –, amely az élet lényegéről való személyes döntést korlátozza azon az alapon, hogy e döntés csak meghatározott értékek (pl. az élet szentsége) megtartásával történhet.” [KMETTY–TAKÁCS (34. lj.) 130.] Továbbá: „Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság lehetőségei a jogértelmezésben szerepet játszó emberkép tisztázásában nem korlátlanok. Az egységességi doktrína a halálbüntetés alkotmányellenességének megalapozásakor megfelelő elméletet jelentett, de azt általánossá tenni nem lehet. Egy meghatározott emberkép követése az alkotmánybírói jogértelmezésben ugyanis olyan értékválasztáshoz vezet, amely már nem illeszthető a világnézetileg semleges állam alkotmányos követelményei közé. A világnézeti semlegesség sérelme nélkül nem lehetséges kötelezően mérvadó életszemléletté tenni, hogy az élet szükségképpen az emberi méltóság kifejezője, illetve hogy a méltóság megsemmisítésének az élet elvétele az egyedüli módja.” (Uo.) „Az életről való lemondás szándéka esetén az állam nem teheti kötelezővé olyan értékek figyelembevételét, amelyek a személyes döntésben egyébként nem játszanának szerepet. Az állam a személyes élet értékelésére vonatkozó szempontokat és azok súlyát nem határozhatja meg, ezek kialakítása és mérlegelése az emberi méltóság legsajátabb lényegét képezi, s mint ilyen, az önrendelkezés hatókörébe tartozik. Az emberi élet befejezésére vonatkozó döntésben az emberi méltóság nyilvánul meg, s ezt az állam köteles tiszteletben tartani.” (Uo.) Ugyanakkor például GYÖRFI Tamás szerint az állam semlegessége „maga is vitatott filozófiai álláspont” [GYÖRFI (39. lj.) 146.], amelyből nem vezethető le konkluzív módon az eutanázia alkotmányossága; GYÖRFI ehelyett az önrendelkezési jog és a lelkiismereti szabadság együttes értelmezésében látja a megoldást, amely alapján (nevezetesen hogy a lelkiismereti szabadságot az önrendelkezés biztosítja) – a világnézeti semlegesség sokértelmű kategóriájával ellentétben – már valóban plauzibilis módon igazolható lenne az önkéntes eutanázia megengedettsége.

<sup>47</sup> SÓLYOM László egy vele készült interjúban maga is elmondta, hogy a monista emberkép melletti kiállítás nem az Alkotmányból következő megállapítás volt, hanem tudatos továbbfejlesztés, az Alkotmány szövegétől függetlenül, eleve eldöntött és akart rendelkezés: „Az élethez és a méltósághoz való jog összekapcsolása kifejezetten morális elszánása volt az Alkotmánybíróságnak.” (Vö. „A »nehéz eseteknél« a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Súlyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget” *Fundamentum* 1997/1. 39.)

megsérti a jogállamiság egyik legfontosabb követelményét, az állam világnézeti semlegességének elvét is.

*Úgy gondoljuk, hogy az új Alaptörvény szövegezése ezen anomáliákat megszünteti, és lehetővé, sőt kényszerítővé teszi, hogy az AB a jövőre vonatkozóan felhagyjon az oszthatatlansági doktrínával, és – immáron a nemzetközi szinten általánosan elfogadott alkotmányjogi szabályozásnak és a külföldi jogvédő fórumok gyakorlatának is megfelelően<sup>48</sup> – a monista emberkép helyett az állam világnézeti semlegességének követelményét is kielégítő dualista emberképre építse fel az élethez és a méltósághoz való jog értelmezését.<sup>49</sup> Az Alaptörvény ugyanis az életről és a méltóságról mint az ember két külön attribútumáról beszél. Azon kívül ugyanis, hogy II. cikkében leszögezi, hogy – természetesen – „minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz”, amely – a régi Alkotmány szó szerinti / nyelvtani értelmezésével szemben – még megengedné azt az interpretációt, hogy e két jog egymástól elválaszthatatlan, sőt, még akár ugyane cikk első mondata is („Az emberi méltóság sérthetetlen.”) lehetővé tenné – bár már csak rendkívül erőltetetten – ugyanezt az értelmezést, ám a preambulumként szolgáló Nemzeti hitvallás azon kitétele, miszerint „valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság”, már nem. Mivel az Alaptörvény – R) cikkben található – normaszövege szerint „az Alaptörvény rendelkezéseit [...] a benne foglalt Nemzeti hitvallással [...] összhangban kell értelmezni”,<sup>50</sup>*

<sup>48</sup> Így ha például akár az alkotmányozás során felvetődött azon ötletet fogadták volna el végül, mely szerint a Chartát egy az egyben kellene (kellett volna) átmenelni az új alkotmány alapjogi részébe, akkor az élet és az emberi méltóság fogalmi elválaszthatatlansága, vagyis az egész oszthatatlansági doktrína ugyanígy alapját veszítette volna, és ugyanígy át lehetett volna térni az élet és a méltóság külön jogokként (és / vagy értékeként) való kezelésére, ahogy ezt rajtunk kívül mindenhol máshol (az élet és a méltóság tartalmi sajátosságait tiszteletben tartva) tették és teszik. Sok EU-tagország alkotmányában is (már ahol egyáltalán mindkét jogosultság megtalálható a nemzeti alkotmányban) önálló, egymástól elkülönült paragrafusokban szabályozzák őket, így például Portugáliában, Litvániában, Lettorszában, Szlovákiában stb.; és ugyanez a helyzet a sok egyéb szempontból az 1989-es rendszerváltó magyar alkotmányozás rendszerinti mintaállamának tekintett Németország esetében is – vagyis az Alaptörvénnyel nem történik más, mint hogy e vonatkozásban is (az eddigi sajátos, speciálisan „magyar út” helyett) a német mintát fogjuk a jövőben alkalmazni.

<sup>49</sup> A dualista emberkép – a monista emberképpel szemben – azért állna összhangban az állam világnézeti semlegességével, mert a dualista alkotmányos emberkép nem zárja ki az egyének számára saját egyéni életük leélésének vezérelveként a monista emberkép választását, ellenben a monista alkotmányos emberkép kizárja a dualista emberkép melletti egyéni döntést és az annak megfelelően leélhető életet.

<sup>50</sup> Természetesen mindez – mint arról fentebb már volt szó – csak a Nemzeti hitvallás (a preambulum) olyan kitételei esetében van így, amelyek normatív tartalommal bír(hat)nak, tehát amelyek nem pusztá szimbolikus kijelentések, értékdeklarációk vagy céltételezések, hanem amelyek alkalmasak arra (is), hogy a normaszövegben található – önmagukban esetleg homályos, hiányos vagy ellentmondó – rendelkezések értelmét megállapítsák, illetve a lehetséges értelmezési opciók körét szűkítsék. A Nemzeti hitvallásban nincs sok ilyen kitétel, de a kevés kivétel egyike éppen az, amelyik kimondja, hogy „az emberi lét alapja az emberi méltóság”. Mivel pedig ez kétségtelenül bírhat normatív tartalommal (alkalmas arra, hogy

ezért a II. cikket sem lehet úgy érteni, hogy az élet és a méltóság, illetve az élethez és a méltósághoz való jog egymástól *fogalmilag* elválaszthatatlan, azaz oszthatatlan.

A Nemzeti hitvallás e kitétele ugyanis – aligha vitathatóan – egy *hierarchiát* állít fel az emberi lét és az emberi méltóság viszonyában, az utóbbit magasabbra értékelve az előbbinél. Hiszen ha – Alaptörvényünk értelmében – az emberi lét alapja az emberi méltóság, akkor az emberi lét, vagyis az emberi élet a méltóságtól függ, tehát az élet attól emberi (és – a II. cikk kontextusában értelmezve – azért védendő minden ember számára jogilag), *mert* az emberi méltóság alapul: az élet értéke a(z emberi) méltóságból deriválódik. Fordítva viszont ez nem igaz: a méltóság (meg)léte nem az élet (meg)lététől függ, azaz a viszony egyirányú: a méltóság mint érték megelőzi az életet mint értéket, vagyis az Alaptörvény értelmében (emberi) élet nincs méltóság nélkül, de az már nem állítható, hogy méltóság ne létezhetne élet nélkül. Ennek folytán az emberi élet azért és akkor védendő, ha és amikor általa az ember méltóságát is védjük, ha viszont a kettő ütközik egymással, akkor a méltóság (alap)jogi védelme lép előtérbe, és háttérbe szorítja (feltételekhez köti) az élet (alap)jogi védelmét. *Reméljük, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek textusából és kontextusából származó ezen konzekvenciákat a jövőben az Alkotmánybíróság is elfogadja, és módosít az eddigi – a fentiekben kifejtettek alapján eddig is hibás – gyakorlathán, az ún. oszthatatlansági doktrínán.*

#### 4. Retrospektív kitekintés: az önkényesség problémája

E fejezetben, bár az Alaptörvény hatályba lépésével ez már nem gyakorlati probléma, mégis érdemes kitekintésként röviden kitérni arra, hogy volt még egy gond, pontosabban egy félreértelmezési lehetőség az élethez (és méltósághoz) való joghoz kapcsolódóan a korábbi alkotmányszövegben, amelyet viszont az Alaptörvény hatályos szövege immáron megoldott; ez pedig nem más volt, mint az élethez és az emberi méltósághoz való jogoktól történő megfosztás *önkényességének* problémája. A régi Alkotmány szövegében ugyanis nem volt egyértelmű, hogy mit is kellett az e jogoktól való megfosztás önkényességén érteni. Az *argumentum a contrario* logikai maximájából kiindulva kellett, hogy legyen az élethez és a méltósághoz való jogtól történő megfosztásnak nem önkényes esete is, különben minek került volna bele a szövegbe az önkényesség kitétele, ha az ezektől való megfosztás eleve, *ipso iure* önkényes lett volna. De egyrészt – a korábbi alkotmányszöveg alapján – ebben az esetben sem volt

---

annak ésszerűen normatív tartalom legyen tulajdonítható), ezért az R) cikk kötelezése („[...] a Nemzeti hitvallással [...] összhangban kell értelmezni [...]”) alapján ez a kitétel ténylegesen is bír (bírnia kell) normatív tartalommal.

evidens, hogy a törvényi engedély önmagában megszünteti-e az önkényességet (ha így lett volna, a halálbüntetést sem lehetett volna eltörölni), vagy a törvényi engedély önmagában nem teszi nem-önkényessé az ezektől való megfosztást, de az ilyen megfosztásnak vannak nem-önkényes esetei is;<sup>51</sup> másrészt ezt a tényt egészében is vitatták.

Például *Sólyom Lászlónak* a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz írt párhuzamos véleményében található, majd az első abortuszhatározatban 1991 decemberében többségi állásponttá vált nézete szerint (a régi Alkotmány alapján)<sup>52</sup> „*az élethez való jogtól megfosztás fogalmilag önkényes*”.<sup>53</sup> Ez az élettől való minden megfosztásra értendő, így a jogos védelemre, a végszükségre vagy az előljáró parancsára megvalósított életelvételekre is. SÓLYOM szerint e két utóbbi esetet is a jogos védelem analógiájaként lehet felfogni, ezért konkrétan csak a jogos védelmet elemzi, és ez alapján próbálja egyrészt bebizonyítani azt, hogy az élet mindenfajta elvétele önkényes, ugyanakkor megmagyarázni azt is, hogy a más életét ily módon kioltó személy mégis miért nem büntethető. Szerinte az élet elvételének önkényessége ellenére azért nem lehet a jogos védelmi helyzetben cselekvő és támadója életét kioltó személyt jogilag felelősségre vonni, mert az a szituáció, amelyben életek közötti választásról van szó, „jogon kívüli”, azaz ilyenkor a természeti állapot tér vissza, a jog pedig csak ennek a természeti állapotnak, vagyis a jogos védelmi helyzetnek a meglétét vizsgálja, illetve ennek csak az időbeli határait (kezdetét és végét), valamint fennállásának egyéb feltételeit jelöli ki. Ez az elképzelés azonban több okból is helytelen.

1. Egy szituáció, amely egy jog-államban (azaz egy jog által uralt államban) zajlik le, vagy jogos, vagy jogtalan. Alapelv, mégpedig nemcsak valamely jogág, hanem az egész jogrendszer működését meghatározó alapelv,<sup>54</sup> hogy amit jogszabály kifejezetten (vagy pontos rendelkezéssel, vagy

<sup>51</sup> Ezen a véleményen volt például a halálbüntetés eltörléséről rendelkező 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében LÁBADY Tamás és TERSZTYÁNSZKY Ödön, akik szerint az élettől (és emberi méltóságtól) történő megfosztásnak vannak önkényes esetei (ezek körébe tartozik például maga a halálbüntetés), ugyanakkor szerintük „nem állítható, hogy az élettől való minden megfosztás fogalmilag jogtalan, azaz önkényes”. ABH 1990, 96.

<sup>52</sup> Mivel e részben végig a régi Alkotmány egyfajta értelmezésének a kritikája található, ezért azt a kitétel, hogy „a régi Alkotmány alapján”, a következőkben elhagyom, de értelemszerűen minden kijelentéshez odaértendő.

<sup>53</sup> ABH 1990, 107.

<sup>54</sup> Vannak, akik a jogszabályilag nem deklarált alapelveket nem ismerik el a jogrendszer részének, ez azonban helytelen nézet. Anélkül, hogy dworkinista álláspontot kívánnánk elfoglalni, el kell ismernünk, hogy a szövegszerűen nem rögzített alapelveknek igenis jelentőségük van; erre a legnyilvánvalóbb (ám korántsem az egyetlen) példa „a jog nem tudása nem mentesít a felelősség alól” elve, amely bár (hatályos jogunkban) egyetlen jogszabályban sem található meg, mégis mindenki által elfogadott, és az eseti jogalkalmazók ítélezésük során ténylegesen is érvényesítik, alkalmazzák ezt az elvet. Ugyanez más, alapvető elvekre is igaz, akkor is, ha nincsenek semmilyen formális jogforrásba foglalva (ami persze nem zárja ki azt, hogy az elvek többségét egytől ne tartalmazhatná valamilyen írott jogforrás is).

generálklauzulával) nem tilt, azt szabad. A jogállamiság követelményéből is az következik, hogy amiről a jogalkotó nem rendelkezett, ott az állampolgároknak szabad mozgástere van. Nem igaz, hogy ezeken kívül van egy „harmadik állapot”, ún. „jogilag nem védett” helyzet, ami nem jogos; hiszen amiről a jogalkotó nem mondta ki, hogy jogtalan, azt mégiscsak szabad. A tilalmat rögzíteni kell, a lehetőséget nem;<sup>55</sup> ellenkező esetben bármely cselekedet vagy tevékenység jogszerűségéhez e magatartás kifejezett (megengedő jellegű) jogszabályba foglalása lenne szükséges, ami a milliányi különböző cselekvés és tevékenység gyakorlati számbevetetlensége és felsorolhatatlansága miatt azzal a veszéllyel járna, hogy nem lehetne „jogszerűnek” tekintenünk azt a magatartást, amely nincs *expressis verbis* valamely formális jogforrásban rögzítve, továbbá milliányi paragrafusból álló törvényeket kellene szerkeszteni, figyelemmel kísérni és alkalmazni. A sem nem jogos, sem nem jogtalan „harmadik állapot” tehát olyan abszurd elméleti és gyakorlati következményekkel járna, amelyek miatt azt el kell vetni, vele együtt pedig el kell vetni a jogállami keretek között megvalósulható „sem nem jogos, sem nem jogtalan” természeti állapot elgondolását is.

2. De ezen kívül is: ha a jogalkotó rögzíti azokat a kereteket, amelyeken belül nem kíván szabályozó hatalmával élni, akkor ezzel a kereteken belüli időintervallumot is jogivá tette. Ha a törvényhozó kimondja, hogy egy meghatározott cselekményt egy bizonyos időpont *előtt* és egy bizonyos időpont *után* (azaz a jogos védelmi helyzet feltételeinek fennforgásán kívül) jogellenesnek tart, akkor ebből *a contrario* következik, hogy ezen időpontok között viszont nem tartja annak.
3. Hogy ez a szituáció (a jogos védelmi helyzet) miért jog-szerű (vagyis jog által szabályozott) és miért nem jogen kívüli, arra az előbbieket mellett (ám azokkal összefüggésben) magyarázat az is, hogy egy jog-államban (ahol a jog uralkodik és minden szituációt szabályoz, azaz kifejezetten tilt, avagy kifejezetten vagy – kifejezett tilalom hiányában – hallgatólagosan megenged) nem lehet „ugrálni” a jogi állapot és a természeti állapot között.
4. Amennyiben a *jogos* védelmi (önvédelmi) szituáció valóban „*jogon kívüli*” lenne, azt nem lehetne az önkényesség *tételes jogi* (alkotmánybeli) fogalmával, illetve kritériumával jellemezni, mint ahogy ezt a Sólyom-féle indokolás teszi. Ha tehát az életelvétel a „természeti állapotban” nem lehet jogos (sem jogtalan), csak a jortól független, akkor nem lehet „önkényes” sem, hiszen az „önkényesség” kritériumát a (természeti

<sup>55</sup> Természetesen a megengedett magatartásokat is lehet törvényileg rögzíteni, mint ahogy ilyenre gyakran sor is kerül, ám ez a jogszabályba foglalás nem feltétele az ilyen magatartás jogoságának.

állapotban nem létező) tétes jog (az Alkotmány) mondja ki. Végül pedig a két legerősebb érv:

5. Ha igaz lenne, hogy a jogos védelmi helyzet „jogon kívüli”, azaz a természeti állapot áll fenn, akkor nem lehetne elítélni a támadót sem, hiszen a természeti állapot lényege, hogy az „erősebb győz” elve érvényesül. Ha pedig ez így van (így lenne), akkor őt a jog szerint utóbb megbüntetni sem lehetne, mivel amit tett, az kívül esett a jogon; márpedig ma mint *jogellenesen* cselekvőt igenis büntetjük őt. Az pedig merő képtelenség, hogy ugyanazon szituáció egyszerre legyen jogellenes (vagyis jogon belüli – a támadó vonatkozásában) és jogon kívüli (a védekező vonatkozásában).
6. A legegységesebb és legkevésbé megkérdőjelezhető érv viszont kétségkívül a következő: eszerint *semmiképpen sem lehet jogon kívüli az, amit a hatályos jog szabályoz*. A „jogos védelemről” a Büntető Törvénykönyv rendelkezik (Btk. 29. §), márpedig ha a Btk-t a jogrendszer részének tekintjük, akkor az általa szabályozott szituáció sem lehet jogon kívüli.

Mivel tehát a fentiek szerint az élettől (avagy az élettől és a – régi Alkotmány AB általi értelmezése folytán vele összekapcsolt – emberi méltóságtól) való megfosztás önkényessége – még annak ellenére is, hogy a 2012 előtti alkotmányszöveg nyelvtani és logikai értelmezéséből az következett, hogy kellett, hogy legyen területe az ezektől való nem önkényes megfosztásnak is – félreérthetőnek bizonyult és értelmezési bizonytalanságokhoz vezet(het)ett, melyek közül egyes értelmezések alapján még olyan kijelentések is megfogalmazhatóak voltak, miszerint minden, élettől történő megfosztás, még akár a jogos védelem is önkényes, ezért *úgy véljük, csak helyeselhető, hogy az önkényességre való, vitatható tartalmú, illetve könnyen félreérthető és nemkívánatos értelmezésekre vezethető utalás* – korábbi javaslatunkkal egyezően<sup>56</sup> – az új Alaptörvénybe már egyáltalán nem került bele.

## 5. Az élethez és a méltósághoz való jog szabályozására vonatkozó további javaslatok

A fent említettek mellett *nem tartottuk volna elképzelhetőnek azt sem, hogy az élethez való jog legfőbb aspektusairól az Alkotmány egy-egy mondatlaltal vagy félmondatlaltal expressis verbis önállóan is rendelkezzen* (bár ez ellenkezett volna a „lehetőség szerint legyen tömör az Alkotmány” elvével, ám mindegyik ilyen kérdés kiemelt jelentősége talán indokolta volna az önálló szabályozást). *E kérdések közül azonban az Alaptörvény kifejezetten csak az abortuszra utalt* (tartalmilag – mint láttuk – a korábbi alkotmánybírószági gyakorlattal megegye-

<sup>56</sup> Vö. TÓTH J. Zoltán: „Élethez való jog és életvédelem *pro futuro*” Pázmány Law Working Papers 2011/12. 17. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-12.pdf>.

zően, vagyis hogy az abortusz alkotmányosan továbbra sem tiltott, ugyanakkor annak totálisan korlátlan és feltételek nélküli, semmiféle – legalább elvi szintű – indokolást meg nem követelő alkalmazása sem megengedhető); *ám* – kiemelt jelentőségénél fogva – *rendelkezhetett volna az eutanáziáról*, (hogy azt vagy annak bizonyos formáit megengedi-e vagy nem – így nem kellene a Alkotmánybíróságnak az élethez és a méltósághoz való jogokból kibúvász-kednie az álláspontját, mely a jelenlegi, illetve a korábbi helyzetnél sokkal jobban szolgálná a jogbiztonságot), *illetve ugyancsak szabályozhatta volna az Alaptörvény az élethez való jog harmadik fő kérdését, a halálbüntetést is*.

Ha ez utóbbit megtette volna, azzal a(z) (alkotmány)joghoz nem értő emberek számára is egyértelművé tette volna a halálbüntetéssel kapcsolatos jogi helyzetet,<sup>57</sup> számukra ugyanis sem az élethez (és emberi méltósághoz) való jogból levezetett alkotmánybírói abolíció, sem a belső jog és a Magyar Köztársaság által becikkelyezett, a halálbüntetést tiltó nemzetközi egyezmények alkotmányos viszonya és az ebből következő jogi helyzet nem egyértelmű, ez a szabályozás viszont az lehetett volna.<sup>58</sup> Mindemellett nem is lett volna kuriózum, ha a Magyar Köztársaság Alkotmányába bekerült volna egy halálbüntetés-klauzula,

<sup>57</sup> Létezik olyan jogi álláspont is, hogy ezt implicite az Alaptörvény mégis megtette, azzal, hogy a XIV. cikk (2) bekezdésében kimondja: „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.” Eszerint az argumentum a minori ad maius logikai maximája alapján, ha a kevesebb, azaz a kiadatás is tilos (a halálbüntetés veszélye, pusztá lehetősége miatt), nyilvánvaló, hogy a több, a súlyosabb is tilos kell, hogy legyen, vagyis Magyarországon nem lehet sem kiszabni, sem végrehajtani halálbüntetést. [Lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 217.] Az értelmezés adekvát, ez valóban implicit halálbüntetés-tilalmat (is) jelent, nem érinti azonban fenti érvelésünket, jelesül azt, hogy a halálbüntetés alkotmányos helyzetét az Alaptörvény sem rendezi a köznapi emberek számára is egyértelműen, és e tekintetben a helyzet nem különbözik a korábitól, hiszen implicit halálbüntetés-tilalom (amely véleményünk szerint a jogbiztonság szempontjából elégtelen) eddig is létezett, részint az élethez való jog Alkotmány-beli rögzítésével, részint azzal, hogy a belső jog nemzetközi joghoz történő igazításának kötelezettségéből fakadóan a halálbüntetést Magyarország számára megtiltó nemzetközi egyezményekhez való (1993. évi XXXI., illetve 1995. évi II. törvénnyel történő) csatlakozásunkat követően ezen nemzetközi egyezmények a halálbüntetés tilalmának kifejezett Alkotmány-beli említése nélkül is megtiltották (szerződésellenesség, és ezáltal – a régi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből fakadóan – alkotmányellenesség) a halálbüntetés alkalmazását (mind annak törvényi szinten való fenntartását, mind – ennek folytán – halálos ítéletek kiszabását, illetve korábban esetlegesen meghozott halálos ítéletek végrehajtását). Sőt, ugyanehhez az implicit halálbüntetés-tilalomhoz vezetett, illetve vezethetett volna a még a szakirodalomban is ritkán felhozott (a régi Alkotmány 54. § (2) bekezdésén alapuló) azon rendelkezés, mely szerint „senkit nem lehet [...] kegyetlen, embertelen, megalázó [...] büntetésnek alávetni [...]”. Ezen implicit halálbüntetés-tilalmak egyébként – a XIV. cikk (2) bekezdés mellett – az új Alaptörvény alapján is fennállnak. Vö. Alaptörvény II. cikk; III. cikk (1) bek.; Q) cikk (2) bek.

<sup>58</sup> Nemzetközi kötelezettségeink ugyan enélkül is kijelölik a halálbüntetés mikénti alkotmányjogi megítélését, a hétköznapi, joghoz nem értő emberek szintjén viszont ez csak mint „bűvészkedés a joggal” jelenik meg.

hiszen ilyen már több mint ötven állam alkotmányában szerepel, ezek többségében abszolút tiltó, kisebb részükben pedig félig tiltó, illetve kifejezetten megengedő jelleggel.<sup>59</sup> *Függetlenül tehát a halálbüntetéssel kapcsolatos, akár*

<sup>59</sup> A legelső olyan ország, amely nemcsak hogy alkotmányos szinten eltörölte a halálbüntetést, de e tilalmat azóta is fenntartja (vagyis amelynek alkotmánya a legrégebb óta folyamatosan tiltja a halálbüntetést), Venezuela, ahol is 1863 óta tiltja az alkotmány e szankciót. A második tekintetben Costa Rica (1877), a harmadik Ecuador (1895), a negyedik Panama (1903), az ötödik Uruguay (1907), a hatodik pedig Kolumbia (1910). Látható tehát, hogy (a XVIII. századi kezdeteket leszámítva) az abolíciós mozgalom igazi élharcosai – a közhiedelemmel ellentétben – nem az európai, hanem a dél- és közép-amerikai országok voltak. Mindemellett a leghíresebb halálbüntetés-klauszulák közé nem valamelyik dél- vagy közép-amerikai, hanem a német, az osztrák és a svájci tartozik. Az 1949-es német *Grundgesetz* 102. §-a rendkívül tömören csak ennyit mond: „A halálbüntetés eltöröltetik” („Die Todesstrafe ist abgeschafft.”). Szó szerint ugyanezt mondja ki az osztrák alkotmány (Österreichische Bundesverfassung) 85. §-a is, amely először (1955-től) csak a köztörvényes bűncselekményeket tilalmazta, később (1968-tól) viszont e tilalom már a rögtönbíráskodásra is kiterjedt. A svájci szövetségi alkotmány pedig 1992 óta tiltja minden körülmények között (így háború idején is) a halálbüntetést, ha lehet, még a német és az osztrák alkotmánynál is lakonikusabb módon: a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 10. § (1) bekezdése ugyanis annyit mond ki (az élethez való jog elvi deklarálásán túl), hogy „a halálbüntetés tilos” („Die Todesstrafe ist verboten.”). Emellett totális alkotmányi szintű tilalom van érvényben Európában Belgiumban, Hollandiában, Izlandon, Portugáliában, Csehországban, Szlovákiában, Szlovéniában, Romániában, Franciaországban, Horvátországban, Svédországban, Finnországban, Andorrán, Luxemburgban, Monacóban, Örményországban, Macedóniában, Törökországban és – legújabbban – a ma még csak kevesek által elismert Koszovói Köztársaságban; Amerikában – a fent felsorolt országokon túl – Hondurason, a Dominikai Köztársaságban, Nicaraguában, Haitin, Bolíviában és Paraguayban; Afrikában Cape Verde-ben, Mozambikban, Namíbiában, São Tomé és Príncipe, Angolában, Bissau-Guineán és a Seychelles-szigeteken; Ázsiában Kambodzsában és Nepálban; Óceániában pedig a Marshall-szigeteken és Mikronéziában. Ez mindösszesen 45 olyan országot jelent, ahol az alkotmányban minden bűncselekmény tekintetében megtiltották a halálbüntetés kiszabását és / vagy végrehajtását. Van továbbá még kilenc ország, amelyek alkotmánya a halálbüntetést csak a köztörvényes bűncselekményekre tiltja, ám egyes extra ordinem büntetésekre, így tipikusan háború idején elkövetett egyes súlyos katonai és / vagy polgári deliktumokra nem tilalmazza, esetleg azt kifejezetten megengedi (függetlenül attól, hogy ez utóbbi kategóriába tartozó bűncselekményekre ténylegesen létezik-e a halálbüntetés mint szankció az adott ország büntetőjogában). Így Spanyolországban az alkotmány ugyan rendelkezik a halálbüntetés tilalmáról, de az már kivételt is enged a törvényhozás számára (a spanyol alkotmány 15. cikke szerint: „Mindenkinek joga van az élethez [...] A halálbüntetés megszűnik, kivéve a katonai büntető törvénykönyvekben háború idejére előírt eseteket.” [A fordítás forrása: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióba* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2005) 923.] Olaszországban az alkotmány ugyancsak kifejezetten kimondja, hogy e szankció törvényi előírása többé mind köztörvényes bűncselekmények, mind béke idején elkövetett katonai deliktumok esetében tilos, ez a rendelkezés ugyanakkor még elvileg megengedi (megengedné) a háború idején elkövetett katonai büntetéseket esetében a halálbüntetés alkalmazását (az olasz alkotmány 27. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „a halálbüntetésnek a hadiállapotra meghatározott esetek kivételével nincs helye” [TRÓCSÁNYI–BADÓ (uo.) 788.]; továbbá hasonló rendelkezést tartalmaz a görög, a perui, az argentin, a brazil, a kirgiz, a türkmén és a grúz alkotmány is. Végezetül léteznek olyan államok is, amelyek alkotmánya olyan halálbüntetés-klauszulát foglal magába, amely kifejezetten megengedi annak alkalmazását köztörvényes („rendes”) bűncselekményekre is. Ilyen például a ciprusi alkotmány 7. cikkének (2) bekezdése, mely szerint: „Senkit nem lehet az életétől



*filozófiai síkon, akár empirikus alapon megfogalmazott pro és kontra érvektől<sup>60</sup> (melyek – szóljanak tartalmilag bármiről – mindenképpen elválasztandók e jogintézmény alkotmányjogi helyzetétől), egy esetleges halálbüntetés-klauzula alkotmányba foglalása nemcsak a modern alkotmányozási gyakorlatnak felelt volna meg, hanem az alkotmányos jogbiztonság érdekében a legmagasabb szintű írott jogforrásban kifejezetten deklarálta is volna az egyébként ma is fennálló azon jogi szituációt, hogy a halálbüntetés ellenkezik az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel).*

---

megfosztani, kivéve, ha az adott cselekményre törvény ezt a büntetést rendeli, és a bűnösséget az illetékes bíróság ítélete mondja ki. Halálbüntetéssel törvény csak az előre kitervelt emberölést, a hazaárulást, valamint emberiség elleni és háborús bűncselekményeket fenyegethet.” [TRÓCSÁNYI–BADÓ (uo.) 157.] Szintén ilyen Málta alkotmánya, mely 33. cikkének (1) bekezdésében már egyenesen arról rendelkezik, hogy „senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani a jogerős bírósági ítélet végrehajtásának kivételével, ha az elkövetőt máltai törvényben meghatározott bűncselekmény elkövetésében találták bűnösnek” [TRÓCSÁNYI–BADÓ (uo.) 679.], vagyis Máltán az expressis verbis alkotmányi rendelkezés elvileg *bármely* deliktumra megengedné (ha egyébként a nemzetközi egyezmények ott is nem tiltanák) a halálbüntetés kiszabását és végrehajtását; továbbá a mexikói alkotmány, amely 22. cikkében összesen nyolc bűncselekményi típusra, köztük egyes emberölésekre, sőt az országúti rablásokra, az emberrablásra és a gyűjtogatásra is lehetővé teszi a halálbüntetést. Végül ilyen a moldovai alkotmány is, amely elvileg megengedi „annak végső eltörléséig” a halálbüntetés alkalmazását, amennyiben az törvényesen hozott bírói ítéleten nyugszik, de egyrészt Moldovában azt már 1995-ben kiiktatták a büntetőjogi szankciórendszerből, másrészt az ottani alkotmánybíróság 2005-ben azt alkotmányellenesnek találta, és kimondta annak alkotmányos tilalmát – mindamellett ez a tilalom szövetszerűen nem jelenik meg magában a moldovai alkotmány szövegében. Meg kell jegyeznünk mindazonáltal, hogy nemcsak Moldovában, hanem Cipruson, Máltán, továbbá Spanyolországban és Olaszországban sincs lehetővé téve (éppen – egyebek mellett – a már többször említett nemzetközi kötelezettségek miatt) semmilyen bűncselekményre halálbüntetés. Az e lábjegyzetben szereplő tények és adatok a 2011 februári állapotokat tükrözik. A halálbüntetés jelenlegi helyzetéhez a Föld egyes országaiban részletesen lásd TÓTH J. Zoltán: *A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete* (Budapest: Századvég 2010) 117–184.

<sup>60</sup> Ezen érvek részletes bemutatását lásd TÓTH J. Zoltán: *A halálbüntetés filozófiája és kortárs jogelméleti kérdései* (Budapest: Rejtjel 2008) 145–238.

# A TULAJDON ALKOTMÁNYOS VÉDELME MAGYARORSZÁGON AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉT KÖVETŐEN

TÉGLÁSI ANDRÁS\*

Jelen tanulmány Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényének tulajdonvédelmi rendelkezéseit kívánja elemezni. E körben elsősorban azt vizsgálom, hogy az Alaptörvény nyomán milyen változások, hangsúlyeltolódások várhatóak az állami- és magántulajdon védelme terén. Magyarországon az 1989/90-ben végbemenő közjogi rendszerváltozás – a többi posztkommunista országhoz hasonlóan – a tulajdoni rendszerváltást is magában foglalta. Ennek eredményeként nagyjából hasonló változás zajlott le a tulajdonviszonyok terén, mint a feudalizmusból a polgári átalakulásig vezető úton. Mindkét esetben ugyanis a korábbi, erőteljesen kötött tulajdoni formákat kellett lebontani és átalakítani egy, a magántulajdon védelmén és a tulajdon szabadságának elvén alapuló rendszerré.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott általános alkotmányrevízió<sup>1</sup> során elsőként a kisajátítás intézményét emelték az alkotmányi szabályozás szintjére,<sup>2</sup> méghozzá szigorú – a demokratikus országok közül már akkor is szinte valamennyiben általánosnak számító<sup>3</sup> – feltételekkel, úgymint a kivételesség és

---

\* Mh. egyetemi oktató (Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatástudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék)

<sup>1</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt az Országgyűlés az 1989. évi október 18-ai ülésén fogadta el. A hatályba lépés időpontja 1989. október 23.

<sup>2</sup> A rendszerváltozást megelőzően a kisajátítást alkotmányi szinten nem, csupán a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 177-178. §-aiban, valamint az 1976. évi 24. számú törvényerejű rendeletben és az annak végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendeletben szabályozták.

<sup>3</sup> DRINÓCZI Tímea rámutat arra, hogy a kisajátításról az összes alkotmány tartalmaz garanciális rendelkezéseket, a különbség a megfogalmazásban és az egyes feltételekben van. Lásd DRINÓCZI Tímea: „A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés” in MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Tanulmánykötet. (Budapest: Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága 2011) 33–34.

a közérdekűség, a törvényben szabályozottság, és az azonnali, feltétlen és teljes kártalanításhoz kötöttség. A tulajdonhoz való jog, vagyis, hogy „[a] Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot”, csak az 1990. évi XL. törvénnyel történt alkotmánymódosítás során került be az Alkotmány 13. §-ába a kisajátítás mellé, pontosabban elé. (Ez a 13-as szakaszszám úgy tűnik, a tulajdonhoz való jog és a kisajátítás kapcsán is „szerencseszámnak” bizonyult, ugyanis az ezekről szóló cikk száma új Alaptörvényben is megmaradt – igaz, nem arab, hanem római – 13-asnak.) Az 1989. évi XXXI. törvénnyel került be az Alkotmányba a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságára és egyenlő védelmének követelményére utaló 9. § (1) bekezdése is, a piacgazdaság elvének rögzítésével együtt, igaz, ezt akkor még *a tervezés előnyeit is felhasználó*<sup>4</sup> piacgazdaságként határozta meg az Alkotmány.<sup>5</sup> A javaslat indokolása is utalt arra, hogy a gazdaság szerkezetváltásához hozzátartozik a tulajdonformák megítélésének, illetőleg alkotmányos megjelenítésének, védelemben részesítésének megváltoztatása is. Az indokolás szerint mivel az állam elsődleges feladata a társadalmi élet létfeltételeinek megszervezése, ehhez bizonyos körben az államnak magának is tulajdonosnak kell lennie. Azonban az államnak – mint közhatalomnak – külön kell válnia a társadalom egyéb elemeitől, tulajdona ezért a társadalmat alkotó magyar nemzet vagyonaként nyert megfogalmazást.<sup>6</sup> Ennek megfelelően az állami tulajdonnal csak az egész népet képviselő szervezetek rendelkezhetnek.

Míg az 1949-es alkotmány eredeti szövege tételesen felsorolta a kizárólagos állami tulajdon tárgyait,<sup>7</sup> az 1989-es alkotmánymódosítás szerint az állam

<sup>4</sup> A tervezésre való utalás az 1990. évi XL. törvény alapján került ki a mai magyar Alkotmány szövegéből.

<sup>5</sup> Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését a rendszerváltáskor programjellegű alkotmányjogi *normának* tekintette Kovács István, azaz olyanak, amely már megindult, előrehaladt társadalmi folyamatok eredményeinek előrevetítését, nevezetesen a jövő gazdaságpolitikai programját körvonalazó szabályokat jelenti – elhatárolva az azonnal hatályosuló alkotmányjogi szabályoktól. E distinkció szerint a programszerű normák alapján az arra jogosultak a jogalkotás legkülönbözőbb szintjein és területein igényelhetik a jogszabályok alkotmányosságának megítélését és „megmérettetését” (ami egyben átvezet a tiszta és vegyes alkotmányjogi normák közötti különbségtétel szembeállításához). Ennek részleteit lásd Kovács István: *Magyar Alkotmányjog I.* (Szeged: JATE 1990) 197–205.

<sup>6</sup> Lásd az 1989. évi XXXI. törvény 2. §-át és az ahhoz fűzött indokolást.

<sup>7</sup> Az 1949. évi XX. törvény eredeti 6. §-a szerint „az egész nép vagyonaként az állam és a közületek tulajdona: a föld méhének kincsei, az erdők, a vizek, a természeti erőforrások, a bányák, a jelentős ipari üzemek, a közlekedési eszközök – vasút, szárazföldi, vízi- és légiutak –, a bankok, a posta, a táviró, a távbeszélő, a rádió, az állam által szervezett mezőgazdasági üzemek: állami gazdaságok, gépállomások, öntözőművek stb.” Ács Nándor szerint a „stb.” megjelölés még törvényi szinten sem megengedhető, nemhogy egy alkotmányban. Álláspontja szerint vagy teljes körű felsorolást kellett volna tartalmaznia ennek a szakasznak, vagy – ellenkező esetben – egyáltalán nem kellett volna ezt a felsorolást beletenni az akkori alkotmányba. (Elhangzott Ács Nándornak a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi

kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének a körét – számos más tárgykörrel, így többek közt az alapjogokkal együtt<sup>8</sup> – *alkotmányerejű törvény* határozza meg.<sup>9</sup> Az első szabad választásokat követően azonban – mivel az Antall-kormánynak nem volt kétharmados többsége a parlamentben<sup>10</sup> – kiderült, hogy az alkotmányerejű törvények túlzott megkötést jelentenek a kormányzás terén, ezért az MDF-SZDSZ paktumként közismertté vált megállapodást végrehajtó második alkotmánymódosítással (1990. évi XL. törvény) *megszűnt az alkotmányerejű törvény* kategóriája, és ettől kezdve már egyszerű többséggel elfogadott törvényben is lehetővé vált a kizárólagos állami tulajdon tárgyköreinek felsorolása.<sup>11</sup>

## 1. A tulajdonformák védelme a rendszerváltó Alkotmányban és az Alaptörvényben

### 1.1. A köztulajdon és magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme a rendszerváltozást követő Alkotmányban

A korábbi össznépi tulajdon, azaz az ipar és a kereskedelem több mint 90%-át kitevő állami tulajdon, valamint a mezőgazdasági kollektív tulajdon lebontásának, és az új, magántulajdonon alapuló tulajdonviszonyok kiépítésének elengedhetetlen feltétele volt az állami tulajdon elsődlegességének tilalma. Ezt fejezte ki az Alkotmánynak az az – 1989-es generális módosítással bekerülő –

---

Karán 2006. március 20-án tartott *Magyar alkotmányfejlődés* c. előadásán.)

<sup>8</sup> Ez mögött alapvetően az az elgondolás állt, hogy a nemzetközi egyezményekkel összhangban az alapvető jogok korlátozása a legszigorúbb feltételekkel történhessen. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. § [Alapjogok korlátozása]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 390–391. 7. msz.

<sup>9</sup> Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 2. §-a alapján módosított 10. § (2) bekezdést.

<sup>10</sup> ANTALL József az MDF, az FKgP és a KDNP parlamenti frakcióira támaszkodva, 59,58 %-os kormánytöbbséggel rendelkezve alakította meg kormányát. Lásd KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 68.

<sup>11</sup> E tárgyköröket 2011 végéig a Ptk. 172. §-a tartalmazta, e körbe sorolva a föld méhének kincseit; a felszín alatti vizeket, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményeit, a folyóvizeket és természetes tavakat, valamint ezek medrét; a folyóvíz elhagyott medrét és a folyóvízben újonnan keletkezett szigeteket; az országos közutakat, az országos törzshálózati vasúti pályákat, a nemzetközi kereskedelmi repülőteret, továbbá az ország területe feletti légteret; a távközlésre felhasználható frekvenciákat; a hírközlő hálózatok működéséhez, hírközlési szolgáltatások nyújtásához, illetőleg hírközlő hálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges azonosítókat és ezek tartományait. A Nemzeti Vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény azonban 2011. december 31. napjával hatályon kívül helyezte a Ptk.-nak ezt a szakaszát, egyúttal újraszabályozta az állam kizárólagos tulajdonának tárgyköreit, e körben elsőként kiemelve a Szent Koronát és a hozzá tartozó jelvényeket, valamint az Országgházat is (4. §).

rendelkezése, mely szerint a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.<sup>12</sup>

A szocializmus időszakában a tervgazdálkodás és a marxista politikai gazdaságtan két kategóriája, a „magasabb rendű” társadalmi tulajdon és az „alacsonyabb rendű” magán- és szövetkezeti tulajdon közötti megkülönböztetés a jogi szabályozás terén megvalósított differenciálást volt hivatott közgazdaságtanilag megalapozni. Az 1949. évi XX. törvény kihirdetésekor szövege szerint „a Magyar Népköztársaságban a termelési eszközök zöme társadalmi tulajdonként az állam, a közületek (társadalmi szervek) vagy szövetkezetek tulajdonában van.” Az 1949-es Alkotmányban tehát a társadalmi tulajdon már kihirdetésétől fogva különleges védelemben részesült. Emellett rögzítette a szövetkezeti tulajdont, továbbá utalt a szövetkezeti forma fő vonásaira és állami támogatására is, sőt – a népi demokratikus alkotmányok sorában elsőként<sup>13</sup> – a szövetkezeti forma sajátos szocialista elveit is kifejezte: ide tartoztak az önkéntesség, az állami támogatás és a szövetkezetnek a tagok munkáján alapuló jellege.<sup>14</sup> Mindezek deklarálása mellett az Alkotmány egyúttal a Magyar Népköztársaság polgárainak alapvető kötelességévé tette a társadalmi tulajdon megszilárdítását. Hozzátette azonban, hogy termelési eszközök magántulajdonban is lehetnek. A magántulajdon tehát, mint olyan, *expressis verbis* megjelent a szocialista alkotmányunk szövegében is, ám oly módon, hogy a magántulajdon és a magánkezdeményezés a köz érdekeit nem sérthette. Az akkori 8. § (1) bekezdés rögzítette, hogy az Alkotmány elismeri és védi a munkával szerzett tulajdont. Ez a szabályozás tehát a termelési eszközök társadalmisítására és a különböző tulajdonformák<sup>15</sup> elismerésének és védelmének egyfajta alá-fölérendeltségére épült.<sup>16</sup>

*Vékás Lajos* már a rendszerváltozás előtt rámutatott arra, hogy a jövőbeli „új alkotmánynak” a tulajdoni berendezkedést részletesen és nem deklaratív, hanem normatív formában kell szabályoznia, és a pluralista tulajdoni rendszerből kell kiindulnia.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Alkotmány 9. § (1) bek.

<sup>13</sup> Lásd Kovács István (szerk.): *Az európai népi demokráciák alkotmányai* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1985).

<sup>14</sup> Kovács István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei* (Budapest: Akadémia 1962) 223.

<sup>15</sup> Nem egységes a jogi illetve közgazdasági irodalom a „tulajdonforma” fogalmával kapcsolatban, és gyakran keveredik is magával a „tulajdon” kategóriájával. Egyes nézetek szerint a tulajdon materiális jelenség, a „tulajdonforma” pedig kifejezetten jogi fogalom. Ezzel ellentétes álláspontot sugall SÁRKÖZY, aki a tulajdonformákat a „tulajdonviszonyok meghatározott összességeiként” határozza meg, és a tulajdonviszonyok alanya, tárgya és funkciója szerinti csoportosításukat adja. Lásd SÁRKÖZY Tamás: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati áruterelés és a tulajdonjog* (Budapest: Akadémiai 1973) 64–65.

<sup>16</sup> RÁCZ Attila: *Alkotmányjogi alapok. BKÁE Jegyzet* (Budapest 1998) 51.

<sup>17</sup> VÉKÁS Lajos: „A tulajdonviszonyok és az Alkotmány” in Kovács István (szerk.): *Alkotmány és*

A közjogi rendszerváltás során a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának *expressis verbis* rögzítése az Alkotmányban a korábban fennálló – az állami, szövetkezeti, személyi és magántulajdon közötti – tulajdonformák különbségtételén alapuló szocialista tulajdoni rend elvetéséből adódott.

Az 1989/90-ben lezajló tulajdoni rendszerváltáshoz,<sup>18</sup> az új, magántulajdonon alapuló gazdasági rend kialakításához nélkülözhetetlen volt az Alkotmányba a magántulajdon védelmének, egyenlőségét biztosító rendelkezéseknek – így különösen a 9. § (1) bekezdésének – beépítése (is). A törvényhozás ugyanis az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján tudta elvégezni az új tulajdoni viszonyoknak megfelelő korrekciókat, melynek során például az 1991. évi XIV. törvény hatályaon kívül helyezte a társadalmi tulajdon javára szóló elbirtoklási tilalmat,<sup>19</sup> valamint az állam kedvezményezettségét a feldolgozott vagy egyesített dolgok létrejötte esetén.<sup>20</sup> Több esetben azonban, ahol az Országgyűlés ezt nem tette meg, végső soron az Alkotmánybíróságnak kellett az új tulajdoni rend jogi és politikai vetületének összehangolását elvégeznie.<sup>21</sup>

Így például a Ptk-nak azt a rendelkezését, amely eltérő joghatást fűzött a ráépítés magatartásához is, amikor az nem a magántulajdonú, hanem állami vagy szövetkezeti tulajdonú ingatlanon valósult meg, az Alkotmánybíróság a 29/1992. (V. 19.) AB határozatában ellentétesnek találta az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mert a tulajdonjog tartalmára és védelmére vonatkozó polgári jogi szabályok között az állami tulajdon tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indok nélkül tartott fenn különbségtételt. Ugyancsak alkotmányellenesnek találta a 36/1991. (VII. 20.) AB határozatban azt a jogszabályi korlátozást, amely szerint az állampolgárok tulajdonában álló lakásokat csak lakás céljára lehetett hasznosítani, továbbá a legelső társasági törvény (az 1988. évi VI. törvény) azon rendelkezéseit, amelyek előjogokat biztosítottak az államnak, illetve az állam képviselőjében eljáró költségvetési szerveknek és pénzügyintézeteknek.<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság ugyancsak az állami tulajdon javára szóló diszkrimi-

---

*alkotmányosság* (Budapest: Akadémiai 1989) 94.

<sup>18</sup> A kérdésről bővebben lásd TÉGLÁSI András: „A tulajdoni rendszerváltás egyes alkotmányjogi aspektusai” in KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A Köztársasági Alkotmány 20 éve* (Pécs: PAMA 2009) 303–314.

<sup>19</sup> A Ptk. korábbi 121. § (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy: „Nem lehet elbirtoklás útján tulajdonjogot szerezni olyan dologon, amely társadalmi tulajdonban van, vagy az állam, illetőleg szövetkezet birtokából jogtalanul került ki [...]”.

<sup>20</sup> A Ptk. módosítása előtt a 135. § (1) bekezdés értelmében az államot (és a szövetkezetet) a választás kedvezménye illette meg feldolgozott vagy egyesített dolog létrejötte esetén; hasonlóan rendelkezett az állami tulajdon védelmében a Ptk. 136. § (2) bekezdése az állami tulajdonban álló anyagokkal történő beépítés esetén.

<sup>21</sup> SÖLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 615.

<sup>22</sup> Így pl. az 1986. évi VI. törvény 255. § (2) bekezdése, 269. § (3) bekezdése és a 303. § (2) bekezdése. 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 293.

natív megkülönböztetésnek értékelte az ingatlan-nyilvántartásról szóló korábbi 1972. évi 31. törvényerejű rendeletnek azt az előírását, amely szerint abban az esetben, ha nem volt az ingatlannak tényleges birtokosa, tulajdonosként a Magyar Államot, kezelőként pedig a helyi tanács végrehajtó bizottságát kellett az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni, amellyel egyidejűleg az ingatlanra az előző bejegyzett tulajdonos javára három évig – a tulajdonjog visszaállításának biztosítására – elidegenítési és terhelési tilalmat kellett az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni.<sup>23</sup> A tulajdoni formák egyenjogúságának – pontosabban egyenlő védelmének – alkotmányossági kérdése a Büntető törvénykönyv rendelkezései kapcsán is felmerült, ugyanis a Btk. egészen 1992-ig a társadalmi tulajdonnak nagyobb büntetőjogi védelmet biztosított, mint a magántulajdonnak azáltal, hogy vétségként rendelte büntetni a társadalmi tulajdonra nézve – és csak arra – a hanyag kezelést és a rongálást, vagyis ezt a két tényállást csak a társadalmi tulajdonra nézve kodifikálta.<sup>24</sup> Ezek a rendelkezések azonban az Alkotmánybíróság szerint sértették a jogállamiság által is megkövetelt egyenlő elbánás elvét, azaz bármilyen tulajdon számára egyenlő védelem nyújtásának a kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartotta azt is leszögezni, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága ugyanis a szigorúbb büntetőjogi védelemnek alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet. A pozitív diszkrimináció pedig abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik.<sup>25</sup> Ezekben a határozataiban az Alkotmánybíróság elvi élel leszögezte, hogy a köztulajdon és a magántulajdon eltérő jogi szabályozása nem eleve és nem egyszer és mindenkorra tilos. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ugyanis nem írja elő azt, hogy az állami tulajdonra, vagy a magántulajdonra nézve ne lehetne eltérő a jogi szabályozás. E rendelkezés a kétféle tulajdon egyenrangúságát mondja ki és tartalmának igazi kibontására éppen a 70/A. § adja meg a lehetőséget. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért többnyire csak a 70/A. §

<sup>23</sup> 25/1993. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1993, 188.

<sup>24</sup> Az 1978. évi IV. törvény 320. § (1) bekezdése úgy szólt, hogy: „Akit társadalmi vagyon kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és ebből folyó kötelességének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító nevelő munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.” Ugyanezen törvény 324. § (6) bekezdése szerint pedig: „Aki a rongálással a társadalmi vagyonban gondatlanságból jelentős kárt okoz, vétség miatt pénzbüntetéssel, ha különösen nagy kárt okoz, egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

<sup>25</sup> 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40. CSINK Lóránt: „A tulajdon alkotmányjogi védelme” in CSINK Lóránt – RIXER Ádám: *Alkotmányjog és közigazgatási jog. Jogi szakvizsga kézikönyvek* (Budapest: Novissima 2006) 50.

kontextusában értelmezhető. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével összefüggésben kimondta, hogy ez a rendelkezés nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. *A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-a jogegyenlőségi tételének,*<sup>26</sup> valamint a 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének *a tulajdonhoz való, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogra vonatkoztatott kifejtése.*

### *1.2. Az állami tulajdon, a nemzeti vagyon fokozott védelme az Alaptörvényben*

Az imént kifejtettekből is látható, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat a tulajdonformák egyenjogúságára vonatkozó alkotmányi rendelkezést gyakorlatilag az Alkotmány 70/A. §-a szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának – a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott – *lex specialisaként* kezelte. Tekintettel arra, hogy a rendszerváltást követően a magántulajdon alkotmányos védelme és más tulajdoni formákkal való egyenjogúsága által kiépült a piacgazdaságon alapuló polgári berendezkedés,<sup>27</sup> a tulajdonformák egyenjogúságának tétele gyakorlatilag betöltötte rendeltetését. Nem véletlen, hogy a rendszerváltozást követő 20 évben az új alkotmánnyal kapcsolatos *de lege ferenda* javaslatokban már többen – az új Alaptörvény megalkotása előtt, illetve annak során is – ennek a rendelkezésnek az elhagyását javasolták.<sup>28</sup> Ugyan a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. számú országgyűlési határozati javaslatban még továbbra is szerepelt, hogy „[a]z Alkotmány ... a köz- és magántulajdont egyenjogú és egyenlő védelemben részesíti,” az Alaptörvénybe ez a rendelkezés már nem került bele.

Az Alaptörvény hatályba lépéséhez kapcsolódóan a Ptk. tulajdonformák védelmét deklaráló 3. §-a is módosításra került. Ez a szakasz – függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozata szerint az Alkotmány

<sup>26</sup> Ennek átfogó elemzését lásd Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga* (Szeged: SZEK-JGYF 2006).

<sup>27</sup> A szocialista társadalmi tulajdon magánosításával kapcsolatos aggályainak ad hangot LENKOVICS Barnabás, hogy ti. a tulajdon privatizálása során nem került meghatározásra, hogy hány magánszemély, kik és milyen feltételekkel, illetve milyen mérték szerint jutnak tulajdonhoz. LENKOVICS Barnabás: *A fenntartható tulajdoni alapokról* (Budapest: Civil Akadémia Alapítvány 2009) 7.

<sup>28</sup> DRINÓCZI (3. l.) 36.



nem tulajdonformák között különböztet – egészen a 2011. év végéig utalt arra, hogy a törvény védi a tulajdonnak *az Alkotmányban elismert* valamennyi formáját. Az *egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról* szóló 2011. évi CCI. törvény a Ptk. 3. § (1) bekezdéséből kivette az „Alkotmányban elismert” szövegrészt, így a hatályos rendelkezés már csak annyit mond, hogy „a törvény védi a tulajdonnak valamennyi formáját,”<sup>29</sup> utalva ezáltal arra, hogy a törvényi védelem nemcsak az Alaptörvényben nevesített tulajdoni formákra, hanem bármely tulajdoni formára (pl. a szövetkezeti tulajdonra is<sup>30</sup>) kiterjed.

A köztulajdon-magántulajdon alaptörvénybeli elhagyása mögött az alkotmányozónak vélhetően az a koncepcióváltása áll, amely a *nemzeti vagyon* – ide értve most már állami tulajdon mellett a helyi önkormányzatok tulajdonát is – egész Alaptörvényben hangsúlyossá váló, az eddiginél jóval fokozottabb védelmét kívánja (a jövőben) megvalósítani.

A történelmi léptékekkel is viszonylag rövid idő alatt végbemenő privatizációs folyamat hatására az 1945 után szinte teljes egészében államosított nemzeti vagyon<sup>31</sup> közel négyötöde a rendszerváltozást követő második évtized végére magántulajdonba került.<sup>32</sup> Ehhez képest a XX. század második felében a nyugat-európai tőkés gazdasági viszonyok között az állami tulajdon olyan országokban is a gazdaság jelentős százalékát képezte, mint Franciaország,<sup>33</sup> Olaszország és Ausztria, sőt a nyugat-európai országok alkotmányaiban szinte kivétel nélkül a köztulajdon élvez elsőbbséget a magántulajdonnal szemben, a

<sup>29</sup> 9. § b) pont. A tulajdoni formák egyenlőségéről a Ptk-ban lásd Boóc Ádám – SÁNDOR István: *Előadássorozat a polgári jog általános tanáiból*. (Budapest: Patrocinium 2011) 121.

<sup>30</sup> A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján is alkotmányos védelem alatt áll(t) függetlenül attól, hogy a szövetkezeti tulajdont az alkotmány kifejezetten eddig sem nevesítette. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 79, 81.

<sup>31</sup> A privatizáció kezdetén az állami tulajdon aránya meghaladta a 85 százalékot.

<sup>32</sup> 1989-ben az állami vagyontömeget – akkori értéken – kb. 5000 milliárd forintba becsülték, melynek kb. 9/10 része 1945 után keletkezett. 1990-ben 1859 állami vállalat várt magánosításra, a cégek akkori könyv szerinti értéke 1670 Mrd Ft (1990. évi árfolyamon közel 26,5 Mrd USD) volt. 2006. december 31-én az ÁPV Zrt. tulajdonosi felügyelete alatt már csak 120 társaság működött, amelyek könyv szerinti vagyona 946,21 milliárd forintot (4,9 Mrd USD-t) tett ki előzetes, nem auditált adatok alapján. Ebből a cégesoportból az 1995. évi XXXIX. törvény (Privatizációs törvény) melléklete szerint – annak ez év augusztusi módosítását követően 36 társaság egésze, többségi, vagy kisebbségi tulajdonrésze marad tartós állami tulajdonban ([www.apvrt.hu/ml.html](http://www.apvrt.hu/ml.html)). A közép- és kelet-európai országokban lezajló privatizációs folyamatok összehasonlító jogi elemzését lásd SÁNDOR István: „Privatizáció Közép- és Kelet Európában. Nemzetközi összehasonlító jogi elemzés.” in Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből* (Budapest: Agrocent 1994) 175–236.

<sup>33</sup> Franciaországban például egészen 1980-ig a nemzeti vagyon 36 százaléka volt köztulajdonban, állami kézben, a termelő kapacitásoknak a 20 százaléka, a szénbányászat 95 százaléka, a villamosenergia-termelés 70 százaléka, a szállítás és közlekedés 59 százaléka volt állami tulajdonban.

legtöbb alkotmány pedig még további megkötéseket is tartalmaz a magántulajdont illetően arra nézve, hogy nem lehet a köz érdekével szemben alkalmazni. Az olasz alaptörvény szerint az állam javakat nemcsak hogy birtokolhat, és közérdekből ki is sajátíthat, de közérdekből a fogyasztóknak a tulajdonába is adhatja. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy közüzemeket az állam elvehet a magántulajdonostól, hogyha adott esetben az a monopóliumával visszaél, és azt a fogyasztók vagy az alkalmazottak tulajdonába adhatja.<sup>34</sup> Csehország a rendszerváltáskor kifejezetten úgy fogalmazta meg az új alkotmányát, hogy – arra eltökélve, hogy közösen őrizzék és fejlesszék az örökölt természeti és kulturális, anyagi és szellemi javakat – bizonyos dolgok kizárólag cseh állampolgárok kezébe kerülhetnek.<sup>35</sup> A román alkotmány pedig a köztulajdonba tartozó javakat elidegeníthetetlennek nyilvánítja.<sup>36</sup>

A nemzetközi tapasztalatok, valamint az elmúlt 20 év számtalan hazai korrupciós botránya<sup>37</sup> is igazolják az új Alaptörvény azon rendelkezéseit, amely egyrészt kiterjeszti a nemzeti vagyon körét – az állami tulajdon mellett – a helyi önkormányzatok tulajdonára is, továbbá meghatározza a nemzeti vagyon célját<sup>38</sup> és átruházásának alkotmányos feltételeit, úgymint a törvényben megha-

<sup>34</sup> Az olasz alkotmány 43. cikke szerint: „Közérdekből a törvény eredetileg fenntarthat, vagy kártalanítás ellenében történő kisajátítás útján az államra, jogi személyre, dolgozók vagy fogyasztók csoportjára ruházhat át olyan vállalatokat vagy vállalat típusokat, amelyek létfontosságú szolgáltatásokat végeznek, energiaforrások felett rendelkeznek vagy monopolhelyzetben vannak, és termékük olyan szükségleti cikk, amelyet közérdekből feltétlenül biztosítani kell.” TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2005) 791.

<sup>35</sup> Lásd a Cseh Köztársaság Alkotmányának preambulumát, továbbá Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 11. cikk (2) bekezdését: „[...] törvény írhatja elő, hogy meghatározott dolgok csak a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságban székhellyel rendelkező állampolgár, illetve jogi személy tulajdonában lehetnek.” Lásd TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai* (Szeged: JATE Állam- és Jogtudományi Kar 1997) 86., 104.

<sup>36</sup> Románia Alkotmánya 136. cikk (4) bekezdés: „A köztulajdonba tartozó javak elidegeníthetetlenek. Az organikus törvény feltételei között az önállóan gazdálkodó egységek vagy közintézmények igazgatásába adhatóak, illetve koncesszióba vagy bérbe adhatóak, hasonlóképpen a közérdekű intézmények ingyenes használatába adhatóak.” Románia Alkotmánya (Kolozsvár: Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány 2003) 40–94.

<sup>37</sup> E körben elegendő csak utalnunk például az Andrássy úti ingatlanok „elpanamázása” miatt a terézvárosi önkormányzat botrányára, vagy a mélygarázsok építésével kapcsolatos jogvitákra. Előbbiről lásd pl. a HVG 2006. május 4-i számát ([hvg.hu/itthon/20060504andrassy.aspx](http://hvg.hu/itthon/20060504andrassy.aspx)), utóbbiról pedig egyebek mellett lásd BUDAI Judit – KOVÁCS Zoltán: „A Legfelsőbb Bíróság döntése a soproni mélygarázs ügyben és annak gazdasági következményei” *Gazdaság és jog* 2009/5. 20–24.

<sup>38</sup> Alaptörvény 38. cikk (1) bek. „A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

tározott cél és az értékarányosság.<sup>39</sup> Ezeknek a követelményeknek a szükséges- ségére *Zlinszky János* professor már 2005-ben felhívta a figyelmet akadémiai székfoglalójában.<sup>40</sup>

Továbbra is fenntartja azonban az Alaptörvény az állami tulajdon-nemzeti vagyon-köztulajdon fogalmi hármast, ami fogalmi bizonytalanságot okozhat. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát ugyanis az egyik helyen nemzeti vagyonnak minősíti,<sup>41</sup> ugyanakkor az Alaptörvény egy másik cikke szerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon.<sup>42</sup> A nemzeti vagyon körének pontos meghatározására a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben kerül sor.

Az Alaptörvény tehát a korábbihoz képest már alkotmányos garanciákat is rögzít az állami és önkormányzati tulajdonnal való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében, amely – számos egyéb alaptörvényi rendelkezéssel, mint például az adósságkorlát<sup>43</sup> felállításával együtt – az állami működés anyagai alapjait kívánja majd biztosítani.

Az önkormányzati tulajdon, illetve az önkormányzati vagyon elidegenítésének szigorúbb alaptörvényi megkötései összekapcsolódnak a *termőföld alkotmányvédelmi igényével* is, melyet *Tanka Endre* professor már a 2010-ben kezdődő alkotmányozás során (is) megfogalmazott.<sup>44</sup> A korábbi gyakorlat szerint ugyanis a termőföldszerzés korlátozási tilalmát<sup>45</sup> előszeretettel „játszotta ki”

<sup>39</sup> Alaptörvény 38. cikk (3) bek.

<sup>40</sup> ZLINSZKY János: *Az alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Székfoglaló, 2005. október 24. Budapest 36. ([szit.katolikus.hu/feltoltes/Zlinszky%20szEkfogl.pdf](http://szit.katolikus.hu/feltoltes/Zlinszky%20szEkfogl.pdf)).

<sup>41</sup> Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

<sup>42</sup> Alaptörvény 32. cikk (5) bek. A probléma részletes elemzését lásd DRINÓCZI Tímea –FRANK Ádám: „Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása” *Közjogi Szemle* 2008/4. 14–22.

<sup>43</sup> Az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetének 36. cikk (4) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.” Az (5) bekezdés szerint pedig „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.” Tekintettel arra, hogy a 37. cikk (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetésről szóló törvény Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg, ezért a 36. cikk (5) bekezdése jelenleg *lex imperfecta*, mivel így nincs olyan állami szerv, amely annak be nem tartását szankcionálhatná (csak előzetesen a Költségvetési Tanács akadályozhatja meg).

<sup>44</sup> Lásd TANKA Endre: „A föld közérdekű funkcióinak alkotmányvédelmi igénye” in TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet*. (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011) 65–73.

<sup>45</sup> Lásd a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-át.

az önkormányzat oly módon, hogy a külterületi szántót – közérdekre hivatkozással – kisajátította, majd belterületbe vonta, és ezt követően értékesítette jogi személyek (nagy cégek, „multik”) részére. Ezért az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatok tulajdona, mint nemzeti vagy közérdekű célja és törvényes, értékarányos átruházásának alkotmányos feltételei már a termőföld fokozottabb alkotmányos védelmének lehetőségét garantálják, ez alapján ugyanis a bíróságoknak, illetve végső soron az Alkotmánybíróságnak – a kisajátításhoz hasonlóan – ilyen esetekben már lehetősége lesz felülvizsgálni az önkormányzattal kötött szerződést, és a közérdekűség vagy az értékarányosság hiányának megállapítása esetén a szerződés érvénytelenségét megállapítani. A termőföld fokozott alkotmányi védelmére utal az Alapvetés P) cikke is, amely a természeti erőforrások védelme kapcsán külön nevesíti a termőföldet is – az erdők, a vízkészlet, a biológiai sokféleség, a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékekkel együtt –, és ezek védelmét, fenntartását, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki köteleességévé teszi.

A természeti erőforrások védelme egyébként számos külföldi alkotmányban is megjelenik. A Cseh Köztársaság alkotmánya már a preambulumban jelzi, hogy a csehek közösen kívánják őrizni és fejleszteni az örökölt természeti és kulturális, anyagi és szellemi javakat. A természeti erőforrások védelme szerepel Észtország, Írország és az Orosz Föderáció alkotmányában is, illetve Európán kívül többek közt a bolíviai alkotmányban is, amely az alapértékek között nevesíti a természeti erőforrásokat, úgymint a hegyeket, völgyeket, folyókat, tavakat és fennsíkakat, emellett külön nevesíti a Föld Anyát és Istent.

### *1.3. A tulajdonhoz való jog védelme az alkotmányban*

A tulajdon társadalmi jelentőségét többféle szempontból is megközelíthetjük. Az egyéni, személyes szabadságjogok oldaláról megközelítve a tulajdon nélkülözhetetlen feltétel az egyén személyiségének (ön)megvalósításához. A politikai jogok oldaláról megközelítve a magántulajdon (és védelme) a politikai szabadság és a hatalmi uralom elnyomása, a zsarnokság elleni harc legfontosabb „védőbástyájának” is tekinthető. Közgazdasági megközelítésből pedig a tulajdon a szabad vállalkozáson alapuló piacgazdaság és az államnak a (magán) gazdaságba való (korlátlan) beavatkozásával szembeni korlátok „conditio sine qua nonja.” Ezek alapján is igazolható, hogy a tulajdon a társadalom olyan alapintézménye, amely az egyes emberek életében és a gazdaságban is kiemelkedő szerepet játszik. Nem pusztán arról van szó, hogy a tulajdon az egyéni szabadság érvényesülésének egyik, ha nem a legfontosabb feltétele, hanem arról is, hogy az emberi társadalom eddigi történetét a tulajdonért és a tulajdon ellen vívott harcok történeteként is felfoghatjuk. Azáltal, hogy a tulajdon mind a pi-

acgazdaságnak, mind a parlamentáris demokráciának egyik alappillére, és ezáltal a magánjognak és a közjognak is alapintézménye, a tulajdon szabályozása és védelme gyakorlatilag valamennyi jogágban megjelenik, mondhatni az egész jogrendszeren „keresztülfekszik.”<sup>46</sup> A tulajdonjogi szabályozás tehát nem szűkül le a klasszikus polgári jogi szabályozás kereteire, hiszen ezen kívül megjelenik még a büntetőjog, a családi jog, a közigazgatási jog, a munkajog vagy a szociális jog területén is.<sup>47</sup>

A tulajdon alkotmányos védelme iránti igény a polgári átalakulással jelent meg. A polgári társadalom ugyanis elutasította az állam mindenhatóságát, az államhatalom minden irányú beavatkozását a társadalmi életbe, így a tulajdonviszonyokba is. Abból a – korábbi feudális tulajdoni rend tagadásán alapuló – felfogásból kiindulva, hogy az egyén tulajdonát már nemcsak a másik egyéntől, hanem magától az államtól is védelmezni kell, a modern társadalom által az alkotmányosság elveiként megfogalmazódott követelmények már a tulajdon szabadságára épülő polgári társadalmi berendezkedés talaján születtek. Ily módon a tulajdon szabadságának deklarálása már a legelső emberi jogokat tartalmazó dokumentumokban, alkotmányokban is megjelenik.<sup>48</sup> Ennek elméleti hátterét a *tulajdon liberális természetjogi elmélete* adta, amely a tulajdonban *alapvető szabadságjogot* lát, és azt mondja, hogy az alapjogok együttes rendszerében a tulajdonhoz való jog alapvető feladata, hogy az alapjog birtokosának a vagyoni jog területén mozgásteret biztosítson, és ezáltal lehetővé tegye *az élet saját felelősségen való kialakítását*.<sup>49</sup> A klasszikus liberalizmus korának lecsengésével egyre inkább teret nyert az a felfogás, miszerint a tulajdonnak *a közjót is szolgálnia kell*, így előtérbe került a tulajdon szociális funkciója, annak társadalmi kötöttségei. A szociális, jóléti államokban a tulajdonosoknak, mint a gazdaság alanyainak a materiális lét, polgárainak a gazdasági egzisztencia biztosítására és a vállalkozás szabadságára való igénye áll szemben a tulajdon nélküliek szociális biztonságra, gazdasági részesedésre és a munkafolyamatokban való részvételre vonatkozó igényével, amely igény a XX. század elejétől kezdve alkot-

<sup>46</sup> VÖRÖS Imre: „A tulajdonhoz való jog az alkotmányban” *Acta Humana* 1995/18–19. 157.

<sup>47</sup> VÖRÖS (46. lj.) 157.

<sup>48</sup> Észak-Amerikában már az 1774-es Philadelphiai Nyilatkozat és az 1776-os Virginiai Jogok Nyilatkozata is az ember elidegeníthetetlen emberi jogai közé sorolta a tulajdonhoz való jogot. Ugyan az Amerikai Egyesült Államok alkotmányába nem, annak 1791. évi V. számú kiegészítésében már rögzítésre került, hogy senkit sem lehet jogszerű, törvénynek megfelelő eljárás nélkül megfosztani tulajdonától, továbbá, hogy magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni, illetve elvonni. Franciaországban pedig már az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is elismerte a magántulajdon sérthetetlenségét, kimondván, hogy „tulajdonától, lévén a tulajdon szent és sérthetetlen, senki meg nem fosztható.”

<sup>49</sup> CHRONOWSKI Nóra et al.: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2006) 492.

mányjogilag ugyanúgy megalapozottnak tekintendő. Amellett, hogy a polgári társadalom és az állam elkülönülésére irányuló igények mind a mai napig érvényesülnek, az állam hajdani visszavonultságát széles körű tudomány-politikai, gazdasági tervezető-szervező, és egyéb infrastrukturális feltételeket alakító, hadigazdálkodási, jóléti és szociális funkciók váltották fel. A növekvő mértékű műszaki alapra való helyezkedés és szakosodás, az életkörülmények mind bonyolultabbá válása ugyanis a modern ipari társadalomban az államnak egyre intenzívebb mértékben történő beavatkozását, irányítását<sup>50</sup> és tervező kialakítását teszi szükségessé. Ezek a körülmények az államot új, eddig számára ismeretlen feladatok elé állítják, és egyúttal az állam szükségszerű beavatkozását eredményezik az eddig az önszabályozás számára meghagyott területekre; megnövelve ugyanakkor az állam jelentőségét a gazdasági és a szociális életben. Mindez az államhatalmat gyakorló állami szervek társadalmi elfogadottságát is nagymértékben befolyásolja attól függően, hogy az állam milyen színvonalon képes e feladatokat megvalósítani. Ugyanakkor – ennek velejárójaként – megnő az egyén függősége is az állam tevékenységétől.

Ez a megváltozott állami szerepvállalás, az állam feladatkörének ez a szociális, jóléti irányba történő kiszélesítése szükségszerűen maga után vonta a tulajdon funkciójának, illetve a tulajdon alkotmányos védelmének megváltozását is oly módon, hogy ma már ugyan a tulajdonhoz való jog garantálásának jogi alapja még mindig a szabad rendelkezés,<sup>51</sup> a saját vagyon és az értékteremtő munka, ezt azonban már kiegészíti a tulajdon szociális funkciója is.<sup>52</sup> Mindez azt jelenti, hogy a tulajdonhoz való jog ma már nem fogható fel pusztán individuális, az egyén személyes autonómiáját garantáló jogként, vagyis a tulajdon már nemcsak az egyes egyénekkal szemben, hanem a közérdek alapján a közösséggel szembeni viszonylatában is kötött, és ennek megfelelően a közösség az államhatalom útján őrökdi is e kötöttség érvényesülése fölött.

<sup>50</sup> Az irányítás kérdéséről az államigazgatás terén lásd BALLA Zoltán: „Az irányítás és a felügyelet jogintézményének egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra” *Magyar Közigazgatás* 1998/48., 168–171.

<sup>51</sup> A tulajdonnal való szabad rendelkezésre kifejezett utalást tartalmazott az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban működő Alkotmány-előkészítő Bizottság titkárságának szövegtervezete. A Bizottság munkáját állandó szakértőként segítette DEZSŐ Márta, KUKORELLI István és SÁRI János. SOMOGYVÁRI István – KISFALUDY Zoltán (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994–1998. 2. kötet.* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 1998) 1008.

<sup>52</sup> CHRONOWSKI Nóra et al. (49. l.) 495.

## 2. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában

Magyarországon a tulajdonhoz való jog modern, demokratikus értelemben felfogott alkotmányos védelméről az 1989/90-es közjogi rendszerváltozás időszakától kezdődően beszélhetünk.<sup>53</sup> Ekkor került be ugyanis a magyar Alkotmányba a tulajdonhoz való jog, az ezzel szorosan összefüggő<sup>54</sup> kisajátítással (valamint a már korábban tárgyalt köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságával) együtt.

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltozás keretében hozott határozatai során szembesült először az Alkotmány tulajdonról szóló paragrafusainak értelmezésével. Ezekben a – korábbi állami tulajdon privatizációjával, a kárpótlással<sup>55</sup> kapcsolatban meghozott – határozatokban<sup>56</sup> a tulajdonhoz való jog alapjogi mi-

<sup>53</sup> Természetesen a tulajdonnal, a tulajdon védelmével (vagy éppen annak tagadásával) kapcsolatos rendelkezések már szinte a kezdetektől megfigyelhetők valamennyi társadalomban, melyek egy idő után nemcsak a magánszemélyek egymás közötti, magánjogi jogviszonyait, hanem az egyének állammal szembeni, azaz közjogi jellegű jogviszonyait is – a polgári átalakulásig alapvetően az állam, az uralkodó javára – rendezték. Ez utóbbi szabályok az íratlan, történeti alkotmány fogalma alapján alkotmányos védelemként is felfoghatók. (Lásd TÉGLÁSI András: „A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása” *Jogtudományi Közöny* 2008/7–8. 361–374.; TÉGLÁSI András: „A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Történeti áttekintés” *De iurisprudencia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat*. 2008/4. 63. [www.dieip.hu/2008\\_4\\_05.pdf](http://www.dieip.hu/2008_4_05.pdf); a történeti alkotmány átfogó elemzését legújabbban lásd RIXER Ádám: „A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai” *Jogelméleti Szemle* 2011/3.). Így például sajátos tulajdonvédelmi szabályai voltak a Szent Korona-tannak is, amely az ún. rendi alkotmány igazolásában játszott jelentős szerepet. Lásd pl. magát a „koronabirtok” fogalmát és annak jogi kötöttségeit. Vö. TÉGLÁSI András: „A tulajdonviszonyok szabályozása a középkorban” in TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet* (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011) 147–161.

<sup>54</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata és az uralkodó jogirodalmi álláspont a kisajátítást a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső eseteként tárgyalja. Lásd 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373. Jelen tanulmány szerzőjének ettől eltérő álláspontját lásd TÉGLÁSI András: „A tulajdon szerepe az új Alkotmányban” in MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány* (Budapest: Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága 2011) 165.

<sup>55</sup> A kárpótlás kérdésére még Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiben (2011. december 31.) is történik utalás annyiban, hogy „[a]z 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból joggalansul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg”. 29. cikk (2) bek.

<sup>56</sup> Lásd többek között 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, 27/1991. (V. 20.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 15/1993. (III. 12.) AB határozat. E határozatok és a privatizáció alkotmányjogi kérdéseinek elemzését lásd DRINÓCZI Tímea: „A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2004/2. 35–40.

nősége (még) nem került kimondásra, mindössze az került deklarálásra, hogy mindenfajta tulajdon alkotmányos védelem alatt áll.<sup>57</sup>

A tulajdonhoz való jog alapjogi jellege szempontjából „mérőföldkőnek” számító döntésnek a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat tekinthető, amely kiemelte, hogy az Alkotmány alapján „a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját jelenti. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is.”<sup>58</sup> Ebből a felfogásból kiindulva az Alkotmánybíróság később olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos, magánjogi értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre is. A kiterjesztés alapjául tehát lényegében a tulajdonnak ez a klasszikus, az egyéni cselekvési autonómiát biztosító funkciója szolgált. Ezek közül talán az egyik legnagyobb hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, amely lehetővé tette a Bokros-csomag egyes rendelkezéseinek – az Alkotmány 13. §-ára hivatkozva történő – megsemmisítését.<sup>59</sup> A tulajdonnak ez a „klasszikus” funkciója, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása mellett azonban – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – az Alkotmánybíróság gyakorlatában (is) megjelent a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása. A testület kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik.<sup>60</sup> A tulajdon szociális kötöttségét az Alkotmánybíróság úgy juttatta érvényre, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében a kisajátításnál irányadó közérdek követelményét rávetítette a 13. § (1) bekezdésben meghatározott tulajdonhoz való jog korlátozására is.

<sup>57</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat.

<sup>58</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

<sup>59</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260. A Bokros-csomag egyes elemeit, úgymint az anyasági- és gyermektámogatási juttatások megvonását az Alkotmánybíróság csak az újonnan született gyermekekkel kapcsolatban tartotta alkotmányosnak, a családi pótlék és a táppénz szűkítését és a honoráriumokra kivetett 44%-os társadalombiztosítási járulékot megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntései 40 milliárd forinttal csökkentették a költségvetés 170 milliárd forintra tervezett bevételét. A kérdésről részletesebben lásd ZENTAI László: „Az Alkotmánybíróság megdézsmálta a Bokros-pakkot” in ZENTAI László (szerk): *Rendszerváltó gazda(g)ságunk*. (Budapest: Grafit 2000) 121–125., továbbá MOLNÁR László: „A gazdasági stabilizációs törvénycsomag (Bokros csomag)” [www.pointernet.pds.hu/kissendre/tarsadalomelmelet/20060831133415723000000381.html](http://www.pointernet.pds.hu/kissendre/tarsadalomelmelet/20060831133415723000000381.html).

<sup>60</sup> ABH 1993, 373, 380.



### 3. A tulajdonhoz való jog az új Alaptörvényben

Mint már korábban utaltam rá, a tulajdonhoz való jog alkotmányos garanciájának kinyilvánítása mai formájában a közjogi rendszerváltással – igaz, nem rögtön, 1989-ben, csak az 1990. évi XL. törvénnyel – került be az Alkotmányba azzal a szöveggel, hogy „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot”. A tulajdonhoz való jog azonban akkor nem az alapjogokról szóló XII. fejezetben kapott helyet, hanem az I. fejezetben, az Általános rendelkezések között, ami aztán az elmúlt 20 esztendőben jogirodalmi vitákat eredményezett atekintetben, hogy valódi alapjogról van-e szó. A tulajdonhoz való jog Általános rendelkezések közötti elhelyezkedésének okát a legegyszerűbb a korábbi szocialista hagyományokra visszavezetni, míg egyes jogirodalmi álláspontok szerint egy adott társadalmi berendezkedés gazdasági alapjainak meghatározása már általában túllép az állampolgári jogok keretein, ezért – noha az alkotmányok is nem ritkán az állampolgári jogok keretében, azokhoz kapcsolódóan szabályozzák – a tulajdonviszonyokra vonatkozó rendelkezések egy részének inkább a bevezető rendelkezések között kell helyet foglalnia.<sup>61</sup> Az Alkotmánybíróság viszont attól függetlenül, hogy a tulajdonhoz való jog nem az alapjogi fejezetben kapott helyet, gyakorlatában – különösebb indokolás nélkül – alapjogként részesítette védelemben ezt a jogot.<sup>62</sup>

Bár számos *de lege ferenda* javaslat érkezett a tulajdonhoz való jog korábinál részletesebb alkotmányi szabályozására,<sup>63</sup> végül ez a jog szövetségserűen alig változott, látszólag mindössze az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is jelen lévő szociális kötöttség szövetségserű rögzítésével egészült ki azáltal, hogy most már az Alaptörvény szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. *JAKAB András* szerint az Alaptörvény XIII. cikke kapcsán „jogilag releváns változás nem történt”.<sup>64</sup> Álláspontom szerint a tulajdon társadalomban betöltött kiemelkedő szerepéből, és az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó igencsak kiterjesztő – bár korántsem ellentmondásmentes – gyakorlatából is következik, hogy ez az alapjog a jelenlegi egy mondatnál feltétlenül többet érdemelt volna az új Alaptörvényben. Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus-

<sup>61</sup> SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II* (Budapest: Osiris 2008) 229.

<sup>62</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 16/1991. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1991, 54.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80. Az Alkotmánybíróság egyébként hasonlóan járt el például a házasságkötés szabadsága [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.] vagy a környezethez való jog [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 134.] kapcsán is. A 29/1995. (V. 25.) AB határozat az egészséges környezethez való alapjog és a (bányászati érdekeket védő) tulajdonjog egymáshoz való viszonya kapcsán kimondta, hogy adott esetben azok kölcsönösen korlátozhatják egymást.

<sup>63</sup> Lásd egyebek mellett DRINÓCZI (3. lj.) 34–39.; TÉGLÁSI (54. lj.) 174–179.

<sup>64</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 216.

ban megszülető szabályozási javaslat az akkor elfogadott, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY. határozat<sup>65</sup> csak zárójelben tartalmazott némi utalást a tulajdonhoz való jogra.<sup>66</sup> A határozat alapján kidolgozott – bár az Országgyűlés által végül elfogadásra nem kerülő – akkori szövegjavaslat viszont sokkal bővebb, cizelláltabb és pontosabb rendelkezéseket tartalmazott a tulajdonhoz való jogra vonatkozóan.<sup>67</sup>

Az új Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot – a kisajátítással és az örökléshez való joggal együtt – most már rendszertanilag is az alapjogok között, a Szabadság és felelősség című részben – rögtön az Alapvetéseket követően, de még az államszervezeti kérdéseket megelőzően – szabályozza, méghozzá a korábbival megegyező – igaz nem arab, hanem római – tizenharmadik sorszámmal jelölt cikkben. Ezzel az alkotmányozó pontot tett annak a vitának a végére, hogy esetleg nem alapjogról lenne szó a tulajdonhoz való jog esetében. A szövegszerű változások tekintetében a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezés első ránézésre érdemben nem változik. Az eddigi „a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot” kitétel helyett az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy „mindenkinek joga van a tulajdonhoz.” Ez a megfogalmazásbeli eltérés – ugyan önmagában tartalmi változást még nem feltétlenül alapoz meg – kifejezi az alkotmányozónak azt a hozzáállásbeli megváltozását, hogy az alapjogok, így a tulajdonhoz való jog nem az állam által keletkezik. Erre utal általánosságban az Alaptörvény második részének elnevezése, amely a korábbi XII. fejezet „Alapvető jogok és kötelességek” elnevezést „Szabadság és felelősség” megjelöléssel váltja fel. Ennek középpontjában – az Alaptörvény Általános indokolása szerint – „az ember és az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai állnak.” Ez alapján a tulajdonhoz való jog, „a tulajdon szabadságaként” is értelmezhető.

A megváltozott rendszertani elhelyezkedés és az alaptörvényi szövegezés befolyással lehet a tulajdonhoz való jog funkciójára, alkotmányos védelmi körének meghatározására is. A tulajdonhoz való jog körül már évszázadok óta kialakult az a jogelméleti vita, amely a tulajdon államhoz való viszonyáról szól. Ezt a vitát már *Thomas HOBBS* és *John LOCKE* elméletei közötti különbség is jól tükrözi. *LOCKE* 1651-ben megjelent *Értekezésében*<sup>68</sup> úgy fogalmazott, hogy az emberek társulási ösztöne az államot azzal a céllal hozta létre, hogy megvédjék

<sup>65</sup> A határozatot az Országgyűlés az 1996. december 17-i ülésnapján fogadta el.

<sup>66</sup> A határozathoz fűzött melléklet Második rész I. fejezetének 2. pont (3) bekezdése utalt a tulajdonhoz való jogra olyan vonatkozásban, hogy „azok a jogok, amelyek jellegüknél fogva nem kizárólag a természetes személyekhez kapcsolódhatnak (pl. a tulajdonhoz való jog, a jóhírnévhez való jog) értelemszerűen a jogi személyeket is megilletik.”

<sup>67</sup> SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (51. l.) 1008.

<sup>68</sup> *JOHN LOCKE: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról* (Budapest: Gondolat 1986).

tulajdonukat és szabadságukat. Ez a felfogás, amelyet a tulajdon természetjogi-liberális felfogásaként is emlegetnek, azt hangsúlyozza, hogy a tulajdon – mint alapvető és elidegeníthetetlen szabadságjog – már az államot megelőzően is megillette az embert, amelyet a törvényalkotó „készen talált” és csupán megerősített.<sup>69</sup> A tulajdonosok jogai lényegében (állami) korlátozás nélkül érvényesek, csupán a természeti törvények szabhatnak nekik határt.<sup>70</sup> Thomas *HOBBS* ugyanakkor *Leviatán* című művében<sup>71</sup> azt hangsúlyozta, hogy az emberek tulajdonáról csak az állam rendelkezhet,<sup>72</sup> vagyis a tulajdonviszonyt az állam alkotta meg, „a tulajdon bevezetése az állam létrejöttének egyik következménye, s mivel az állam csak képviselőjének személye útján cselekedhet, ezért a tulajdon bevezetése csakis az uralkodó cselekedete lehet, s olyan törvényeken alapszik, amelyeket senki más nem bocsáthat ki, csak a szuverén hatalom birtokosa.”<sup>73</sup>

Az Alaptörvény szövegváltozása tehát akár egy filozófiaváltást is jelenthet atekintetben, hogy az alkotmány által védett tulajdont nem az állam „adja”, hanem ahhoz mindenkinek emberi mivoltánál fogva joga van, hisz – ahogy Locke fogalmaz – a tulajdon már a természetes állapotban is megillette az egyes embereket, „az emberi létállapot szükségszerűen maga után vonja a magántulajdont.”<sup>74</sup>

A magyar jogirodalomban *Sonnevend Pál* inkább a Hobbes általi jogpozitivista felfogást hangsúlyozza, szerinte ugyanis az Alkotmány szempontjából a tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttesen határozzák meg,<sup>75</sup> vagyis tulajdonról csak akkor és annyiban beszélhetünk, amennyiben az állam által alko-

<sup>69</sup> „Azokból a jó dolgokból, amelyeket a természet közösen adott [...], mindenkinek annyihoz volt joga, amennyit fel tudott használni, és tulajdona volt mindaz, amit munkájával a befolyása alá tudott vonni: amire ki tudta terjeszteni munkáját, hogy kiemelje természetes állapotából, az az övé volt.” LOCKE (68. l.) 71.

<sup>70</sup> „Ugyanaz a természeti törvény, amely tulajdont ad nekünk ezen a módon, egyszersmind korlátozza is ezt a tulajdont. Isten bőségesen megad nekünk mindent [...]: ez az ész szava, amelyet megerősít a sugalmazás is. De milyen mértékben ad meg nekünk mindent? Annyira, hogy élvezzük. Amennyit valaki fel tud használni úgy, hogy bármi módon javára váljék az életnek és ne ártson, annyit foglalhat le munkájával tulajdonként. Ami ezen túl van, az már meghaladja az ő részét, és másoké.” LOCKE (68. l.) 60.

<sup>71</sup> Thomas *HOBBS*: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma* [Fordította VAMOSI PÁL] (Budapest: Magyar Helikon Kiadó 1970).

<sup>72</sup> „[...] a[z uralkodói] felségjogokhoz tartozik a teljes illetékesség azoknak a szabályoknak kibocsátásában, amelyekből mindenki kiolvashatja, milyen javakat élvezhet, és mit tehet anélkül, hogy bármely alattvalótársa részéről háborításnak legyen kitéve. És ez az, amit tulajdonnak nevezünk.”

<sup>73</sup> *HOBBS* *Leviatán* című művének „Az állam táplálékáról és ivadékairól” szóló XXIV. fejezetében ezt abban a vonatkozásban írja, hogy a tápanyagok elosztása, azaz az enyém-tiéd-övé elvének meghatározása a tulajdon meghatározásával történik.

<sup>74</sup> LOCKE (68. l.) 63.

<sup>75</sup> *SONNEVEND Pál* – *SALÁT Orsolya*: „A tulajdonhoz való jog” in *JAKAB András* (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 463.

tott jogszabályok az egyes javakat meghatározott tartalommal az egyénekhez rendelik.<sup>76</sup> Ilyen szabályok nélkül csupán a tulajdonhoz hasonló szociológiai jelenségek képzelhetőek el, amelyek azonban az alkotmányjog számára önmagukban kezelhetetlenek.<sup>77</sup> Ehhez képest *Drinóczi Tímea* úgy gondolja, hogy ez a felfogás ellenkezik a személyiség szabad kibontakoztatásához és az önrendelkezéshez való joggal is. *Drinóczi Tímea* szerint ugyanis a pénznemen (ami szintén dolog, tehát fennáll rajta a tulajdonjog) nem csak azért vehet valaki magának árut, mert az állam megengedte. Ráadásul, ha az alkotmány által védett tulajdonnak csak azt tekintenénk, amit jogszabály egy adott pillanatban annak minősít, akkor az Alkotmánybíróság nem bővíthette volna a tulajdon fogalmát a közjogi alapú jogosítványokkal.<sup>78</sup> A magam részéről inkább ez utóbbi állásponhoz csatlakoznék, amit az Alaptörvény megváltozott szövege – nem az *állam* biztosítja, hanem *mindenkinek joga van* – is alátámaszt. Nem beszélve arról, hogy amennyiben az alkotmány valamennyi, a hatályos jogszabályok által meghatározott jogosultságot a tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe helyez, az gyakorlatilag a törvényhozó jövőbeli mozgásterét – főleg a szociális ellátások terén – teljesen leszűkíti, hisz onnantól kezdve bármilyen szociális juttatást (pl. munkanélküli segélyt) ad az állam valamely jogszabály útján, az onnantól kezdve mindenkinek az alkotmány által védett tulajdonává válna. Ez viszont a jövőben az államot visszafogottabb „adakozásra” ösztönözheti. Ettől függetlenül az Emberi Jogok Európai Bírósága is meglehetősen tágan értelmezi a római egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jog védelmét, ti. azt – a 2006-os *Stec and others v. the United Kingdom* ügytől<sup>79</sup> kezdve – mind a járulékalapú, mind a nem járulékalapú szociális juttatásokra is kiterjesztette.<sup>80</sup> Ennek a felfogásnak a veszélyére hívta fel a figyelmet *Borrego* bíró a döntéshez írt különvéleményében.<sup>81</sup> A strasbourgi bíróság olasz

<sup>76</sup> Ezzel szemben például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a vallásszabadság is minden további jogalkotói aktus nélkül gyakorolható.

<sup>77</sup> SONNEVEND Pál: „A tulajdonozó való jog” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 640.

<sup>78</sup> A szerző személyes közlése alapján.

<sup>79</sup> *Case of Stec and others v. the United Kingdom*, Applications nos. 65731/01 and 65900/01, Judgment Strasbourg, 12 April 2006. Az ügyben a Bíróság kimondta, hogy nem jelent a tulajdonhoz való jog tekintetében hátrányos megkülönböztetést, ezért nem sérti az Egyezmény 14. cikkét és azzal összefüggésben a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot az a jogszabály, amely az Egyesült Királyságban – a nők hátrányosabb gazdasági helyzetének kiegyenlítése céljából – eltérő nyugdíjkorhatárt állapított meg a férfiak és nők tekintetében.

<sup>80</sup> AIDA GRGIĆ – ZVONIMIR MATAGA – MATIJA LONGAR – ANA VILFAN: *The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols* [Human rights handbooks, No. 10.] (Council of Europe, 2007) 40. [book.coe.int/sysmodules/RBS\\_fichier/admin/download.php?fileid=2994](http://book.coe.int/sysmodules/RBS_fichier/admin/download.php?fileid=2994)

<sup>81</sup> Concurring opinion of Judge Borrego Borrego, *Case of Stec and others v. the United*

bírája arra figyelmeztet, hogy a tulajdon védelmének ilyen széles körű kiterjesztése azzal a következménnyel jár, hogy Európa valamennyi polgára, a legszegényebbtől a milliomosig tulajdonossá, és ezáltal az Egyezmény tulajdonvédelmi körébe tartozóvá válik.<sup>82</sup>

Az Alaptörvény XIII. cikkének első mondata inkább a tulajdon természetjogi-liberális felfogását sugallja, amelynek középpontjában a tulajdonos klasszikus, hagyományos jogosítványai, mint a birtoklás joga (mások birtoklásából való kizárásának lehetőségével), a haszonélvezet és a rendelkezés joga állhatna. Ezt a felfogást követte az Alkotmánybíróság egészen 1993-ig, amíg a tulajdonhoz való jogot – ha nem is kifejezetten kimondva – a klasszikus polgári jogi triászszal, azaz a birtoklás és használat,<sup>83</sup> valamint a rendelkezés jogával<sup>84</sup> – mint ezen alapjog lényeges tartalmával – azonosította.<sup>85</sup>

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozattól viszont az Alkotmánybíróság már azt a felfogást követte, hogy az Alkotmány a tulajdont mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos materiális alapját és biztosítékát részesíti alapjogi védelemben, és addigi gyakorlatától eltérően a polgári jogi tulajdonfogalom klasszikus részjogosítványait (birtoklás, használat, rendelkezés joga) már nem azonosította a tulajdon alkotmányi fogalmának lényeges tartalmával, amelynek korlátozását az Alkotmány a 8. § (2) bekezdésében az alapjogok vonatkozásában tilt.<sup>86</sup> Ebből kifolyólag ezek a jogosultságok az Alkotmánybíróság szerint

*Kingdom*, Applications nos. 65731/01 and 65900/01, Judgment Strasbourg, 12 April 2006.

<sup>82</sup> Concurring opinion of Judge Borrego Borrego, *Case of Stec and others v. the United Kingdom*, Applications nos. 65731/01 and 65900/01, Judgment Strasbourg, 12 April 2006.

<sup>83</sup> 2299/B/1991. AB határozat „A birtoklás és a használat joga a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik; azt a hatalmat, amelyet valamely dologgal tenni lehet.” Az indítvánnyal támadott rendelkezések lehetőséget adtak a bíróságnak arra, hogy a házasság felbontása esetén – a házastársak megegyezésének hiányában, kérelemre – a bíróság a lakás kizárólagos használatára és birtoklására a nem tulajdonos házastársat (volt házastársat) is feljogosítsa, illetőleg a lakás elhagyására azt a házastársat (volt házastársat) kötelezze, akinek a lakás különvagyona, vagy a házasságkötést megelőzően önálló bérlete volt. A kifogásolt törvényi szabályozás ezzel összhangban rendelkezett a lakáshasználati jog ellenértékének a megfizetéséről is, amely a tulajdonjog ténylegesen meglévő (fennálló) korlátozásának megszüntetéséért járó pénzösszeg, így az az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelentette „a tulajdonjognak, mint alkotmányos alapjognak” a korlátozását. (ABH 1992, 571.)

<sup>84</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat: „A rendelkezési jog a tulajdonhoz tartozó részjogosítvány, a tulajdonjog feletti döntési szabadságát jelenti.” ABH 1991, 26.

<sup>85</sup> SÓLYOM (21. lj.) 625.; LÁBADY Tamás: „A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában” in BITSKEY Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság* (Budapest: Alkotmánybíróság 2000) 145.

<sup>86</sup> KISS Barnabás a kilencvenes évek közepén készülő új Alkotmányban már szükségtelennek vélte fenntartani ezt a jelenlegi 8. § (2) bekezdés szerinti „lényeges tartalom korlátozásának tilalmára vonatkozó” rendelkezést. Lásd KISS Barnabás: „Az emberi-állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései” in ÁDAM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1996) 142.

korlátozhatóak anélkül, hogy a korlátozás a tulajdonhoz való jog, mint alapjog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütközne. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét is a tulajdon eme funkciójának figyelembe vételével alakította ki, és ily módon számos olyan jogosultságot is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos, magánjogi értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Ezen az elvi alapon az Alkotmánybíróság fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre is, úgymint a betegség esetére járó táppénz; bizonyos egészségügyi ellátások,<sup>87</sup> illetve a nyugellátás,<sup>88</sup> sőt, a technikus végzettséggel rendelkezők joga az építész tervezői és szakértői munka végzésére,<sup>89</sup> vagy a szakvizsgával nem rendelkező közjegyzők közjegyzői tevékenység végzésére vonatkozó joga<sup>90</sup> is. Ez az alkotmánybírói gyakorlat – melynek kiindulópontja a tulajdon egyéni autonómiabiztosító funkciója volt – gyakorlatilag „elválasztotta” a tulajdon alkotmányjogi fogalmát annak klasszikus polgári jogi fogalmától.

Ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy a tulajdonnak nemcsak egyéni autonómiavédő funkciója van. *Edwin Baker* „Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty”<sup>91</sup> című cikkében kifejtett álláspontja szerint *az alkotmányosan védendő tulajdon több funkciót tölt be*, azt nem helyes kizárólag az autonómiához kapcsolni. Ezek a funkciók különböző természetűek, eltérő értékeket juttatnak érvényre, és az alkotmányjogi védelemnek ezekhez a funkciókhoz kell igazodniuk. *BAKER* történetesen a használati, a jóléti funkciót, az értékelvű személyiségi-autonómiai funkciót, a védelmi funkciót, a haszonelvű elosztási funkciót és a hatalmi-szuverenitási funkciót azonosítja. Ezekből a funkciókból egy összetett, eklektikus alkotmányjogi védelem alapelvei dolgozhatók ki.

Mindezek mellett a független és önálló ember számára *az autonómiát ma már nem kizárólag a tulajdon, a vagyon garantálja* – ahogy ezt a XVIII–XIX. századi individuális-liberális jogelmélet gondolta –, hanem *elsősorban a személy méltósága*.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> 56/1995 (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 268, 269.

<sup>88</sup> 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82., 86.; 39/1999. AB határozat ABH 1999, 325., 341.

<sup>89</sup> 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 287.

<sup>90</sup> 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 288.

<sup>91</sup> C. Edwin *BAKER*: „Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 134., No. 4. 1986, 741–816.  
[www.law.upenn.edu/cffaculty/ebaker/workingpapers/property-lq.pdf](http://www.law.upenn.edu/cffaculty/ebaker/workingpapers/property-lq.pdf).

<sup>92</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2011) 36.

Tekintettel arra, hogy az új Alaptörvény számos területen lehetőséget teremt az Alkotmánybíróság gyakorlatának újragondolására,<sup>93</sup> a tulajdon alkotmányos védelmével kapcsolatos gyakorlatot is érdemes lehet újragondolni. Az Alaptörvény bevezeti a valódi alkotmányjogi panasz intézményét, ami a bírósági döntésekkel szemben is lehetővé teszi az alkotmánybírósági felülvizsgálatot. A tulajdonhoz való jog mint alapjog eddigi széles körű kiterjesztése a magánjogi jogvitákban a jövőben akár olyan alkotmánybírósági indítványokat is eredményezhet, amelyek például egy foglalkozás gyakorlásához szükséges új képzési feltételt támadnak majd azon az alapon, hogy a további szakmai követelmény – hasonlóan a technikus végzettségű tervezők esetéhez<sup>94</sup> – a rendszeres jövedelmet biztosító tevékenységet, mint az Alaptörvény által védett tulajdont alkotmányellenesen korlátozza. Felmerül továbbá annak a veszélye is, hogy az elbocsátott munkavállalók a munkaszerződésük felmondása esetén nem a Munka törvénykönyvének szabályaira hivatkoznak majd, hanem rendszeres jövedelmük, mint tulajdonuk elvonása miatt a tulajdonhoz való alapjoguk sérelmére hivatkozással fognak fordulni az Alkotmánybírósághoz.

*Pokol Béla* rámutat arra,<sup>95</sup> hogy ez a folyamat az Egyesült Államokban már jóval korábban lejátszódott, ott ugyanis az aktivista alkotmánybíráskodás hívei az 1970-es évektől kezdve egy sor alapjogot kitágítottak azért, hogy politikai céljaik megvalósítása érdekében bevonhassák azt az alkotmánybíráskodás hatókörébe.<sup>96</sup> Jól tükrözi ezt az a jogeset, amelyben az 1980-as évek elején egy főiskola egy tornatanárral kötött kétéves szerződést egy évet követően felmondott. A tornatanár azonban nem a munkaügyi szabályok alapján kívánta vitatni a felmondás jogosságát – amely a tagállami bíróság elé tartozott volna –, hanem arra hivatkozással, hogy *munkabére elvesztése a tulajdonának elvesztését jelenti egyben*. Ez pedig – álláspontja szerint – sértette az USA szövetségi alkotmányának tizennegyedik kiegészítése által rögzített „due process” klauzultát, amely szerint senkit sem lehet jogszerű, törvénynek megfelelő eljárás nélkül megfosztani életétől, tulajdonától és szabadságától.<sup>97</sup> Ezen a perlési alapon

<sup>93</sup> Lásd POKOL Béla: „Gondolatok az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz” *Jogelméleti Szemle* 2012/1., 160–171.

<sup>94</sup> 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 287.

<sup>95</sup> POKOL Béla: *A jog elmélete* (Budapest: Rejtjel 2001) 138.

<sup>96</sup> Az amerikai aktivizmusról (dinamista jogelmélet) és annak következményeiről (originalizmus, textualizmus) lásd TÓTH J. Zoltán: „A dinamista alkotmányosság és a neoformalista tendenciák” *Jogelméleti Szemle* 2002/4., továbbá TÓTH J. Zoltán: „Dinamizmus, originalizmus, textualizmus, avagy az aktivista alapjogi bíráskodás és az arra adott neokonstrukcionista jogelméleti reakciók az Egyesült Államokban” *Jogtudományi Közlöny* 2007/4., 143–153.; továbbá MOLNÁR András: „Pragmatizmus és legalizmus – Richard Posner és Antonin Scalia a bírói szerepről” *De iurisprudentia et iure publico* 2009/1. 47–49.

<sup>97</sup> A tulajdonvédelem megjelenéséről az USA alkotmányában bővebben lásd FÁBIÁN Ferenc: „Alkotmány és tulajdon” in SZABÓ Imre (szerk.): *Tanulmányok dr. Besenyei Lajos egyetemi*

ugyanis az ügy már a szövetségi bíróság hatáskörébe tartozott. Az ügy Richard Posner, a chicagói szövetségi fellebbezési bíróság főbírája<sup>98</sup> elé került, aki az alkotmányjogiasítás ellenzője lévén elutasította a keresetet, és jelezte a felperes tornatanárnak, hogy inkább a tagállami bíróság előtt és a munkaügyi szabályok alapján lenne érdemesebb a pert megindítania.<sup>99</sup>

A magyar Alkotmánybíróság ezidáig következetes gyakorlata szerint az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot *az állammal szemben biztosítja*, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a „közérdekű” korlátozás arányosságának ismérével<sup>100</sup> – az állammal szemben védi.<sup>101</sup> Ez a megállapítás következik az alapjogok azon általános meghatározásából, miszerint *„az alapvető jogok az állam és az egyén alapvető – legfontosabb és leginkább meghatározó – viszonyait szabályozzák.”*<sup>102</sup> VÖRÖS Imre definíciója szerint tartalmilag az alapjog az egyén (természetes vagy jogi személy) alkotmányjogi-alapjogi jogállását konstituálja és garantálja az államnak az egyén cselekvési szabadságába való behatolásával szemben.<sup>103</sup>

Ugyanakkor az alapjogoknak az 1950-es évektől kezdve – elsősorban Németországban és az Egyesült Államokban – megjelent a magánszemélyek közötti, „horizontális” hatása is, amit más szempontból szemlélve „harmadik irányú hatásnak” (Drittwirkung) neveztek. Ennek kapcsán helyesen mutat rá *Menyhárd Attila* arra, hogy „az alkotmányos jogok magánjogi jogviszonyokban való érvényesülése máig vitatott, még le nem zárt kérdéskör, amelynek középontjában az alkotmányos jogoknak a magánjogi jogviszonyokban való közvetlen vagy közvetett érvényesülése áll. Magánjogászok körében erőteljesebb az az álláspont, hogy az alkotmány csak az állammal szemben fogalmaz meg kötele-

---

*tanár 70. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Tomus LXLIX. Fasciculus 1–48. (Szeged: Szegedi Tudományegyetem 2007) 160.; továbbá FÁBIÁN Ferenc: „Das recht auf Eigentum” in Albrecht WEBER (szerk.): *Fundamental Rights in Europe and North America. Nationalbericht „Hungary”*. *Fundamental Freedoms II.* (Leiden: Koninklijke Brill NV 2006) 5.*

<sup>98</sup> Richard POSNER-ről bővebben lásd MOLNÁR (96. lj.) 33–46.; továbbá TÓTH J. Zoltán: „Richard Posner és a gazdasági jogelmélet” *Jogelméleti Szemle* 2004/1.

<sup>99</sup> George M. COHEN: „Posnerian Jurisprudence and Economic Analysis of Law: The View from the Bench” *University of Pennsylvania Law Review*, 1985, vol. 133. no. 5. 1117–1118., idézi POKOL (95. lj.) 138.

<sup>100</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382. Az értékgaranciával és a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátozásával összefüggésben lásd TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme* (PhD értekezés, kézirat, Szeged 2011) 194–221. *doktori.bibl.u-szeged.hu/783/*.

<sup>101</sup> 800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 422.

<sup>102</sup> CHRONOWSKI et al. (49. lj.) 18.

<sup>103</sup> VÖRÖS Imre: „A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete” in Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata (szerk.): *Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról* (Budapest: Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata 1996) 1.



zetségeket, de a magánszemélyekkel szemben – egymás közötti viszonyaikra irányadóan – nem. Ezt már csak azért sem tekinthetjük véglegesen megnyugtató válasznak, mert azt valószínűleg el kell fogadnunk, hogy az alkotmányos elvek és értékek az egész jogrendszert áthatják, így valamennyi területén és viszonyrendszerében érvényesülniük kell. Az más kérdés, hogy ennek az adott jogág gondolkodási struktúráival összhangban kellene történnie.<sup>104</sup>

Az új Alaptörvényben az Alkotmánybíróság hatáskörének valódi alkotmányjogi panasszal történő kibővítése – több európai országhoz hasonlóan – megteremti majd a lehetőséget az alapjogok horizontális hatályának alkalmazhatóságára.<sup>105</sup> Ahogy azonban Menyhárd Attila is leszögezi: ennek nem szabad teljes mértékben elszakadnia az adott jogág fogalmi rendszerétől.

*Pokol Béla* szerint<sup>106</sup> a tulajdon klasszikus fogalmának<sup>107</sup> túlzott mértékű „szétfeszítése” azzal a veszéllyel jár(hat), hogy innentől kezdve az alkotmányos védelem gyakorlatilag valamennyi munkajogi, sőt, a tulajdonhoz akár bármilyen közvetett módon kapcsolódó magánjogi jogviszonyra is kiterjeszhetővé válna, hisz valamilyen fokban minden munkajogi kérdés összefügg a fizetéssel, mint „jövőbeni tulajdonnal”.

A magyar Alkotmánybíróság 1993-tól kezdve a tulajdon alkotmányjogi fogalmát, annak autonómiabiztosító funkciójára tekintettel kiterjesztette a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt

<sup>104</sup> MENYHÁRD Attila: „A tulajdonhoz való jog magánjogi aspektusai” *Századvég* 2007/46. 158.

<sup>105</sup> Lásd erről átfogóan: GÁRDOS-OROSZ (92. lj.)

<sup>106</sup> POKOL (95. lj.) 138.

<sup>107</sup> A mai modern tulajdonelméletek szempontjából kiemelt jelentősége van a római jog szerinti tulajdon-fogalomnak, amely két kifejezést is használt a tulajdonra (*dominium, proprietas*). Ez a tulajdon kialakulása idején még értelemszerűen nem azonos a modern korok tulajdonfogalmával. A *dominium* ugyanis eredetileg a családfő uralmát jelentette az alá tartozó háznép, a szűkebb család és a szolgák felett, vagyis ez uralmat jelentett elsősorban a személyek, de a házhoz tartozó dolgok felett is. Azaz a római jogi tulajdon ebben az időszakban tipikusan testi tárgyakon fennálló teljes jogi hatalmat (*plena potestas*) biztosított a jogosult számára. Maga a tulajdon fogalma is ez alapján került meghatározásra, aminek megfelelően „a tulajdon egy dolog feletti teljes hatalom, amelynél fogva a magáéban mindenki megteheti mindazt, amivel nem zavar másokat”. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1996) 288. A tulajdonjog tehát már az ókorban is a legtágabb és legteljesebb – szinte korlátlan – alanyi magánjog, amelynek tartalma klasszikusan – ahogy azt már a kor egyik „remek jogásza”, *Ulpianus* is megfogalmazta – a birtoklás (*ius possidendi*), használat (*ius utendi*), rendelkezés (*ius disponendi*), gyümölcsöztetés (*ius fruendi*) részjogosítványiban merült ki. FÖLDI–HAMZA (uo.) 289–290. A kérdésről lásd még SÁNDOR István: „A dologi jog története és legújabb fejlődési tendenciái” *Allam- és jogtudomány* XL/3-4 (1999) 283–320. A római tulajdonvédelem kezdeteiről és szimbolikájáról lásd még egyebek mellett NÓTÁRI Tamás: „A lándzsa mint hatalmi és tulajdoni jelkép az ókori Rómában” in HAMZA Gábor – NÓTÁRI Tamás: *Mit hoz a múlt? Jog- és kultúrtörténeti tanulmányok I.* (Budapest: Korona 2006) 127–160.; NÓTÁRI Tamás: „Dologi jog” in TORÓK Gábor (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata II. Dologi jog.* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2006) 5–53.

közjogi igényekre, kimondva, hogy a tulajdonjog részjogosítványai (birtoklás, használat, rendelkezés – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, sőt egyes esetekben *ex lege* nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.<sup>108</sup> Ezt a felfogást tükrözi legújabban a 395/B/2011. AB határozat is, amelyben a testület nem találta alkotmányellenesnek a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXVII. törvényt, amely a használat / hasznosítás és ezek megváltoztatása kérdésében általános szabályozási jogsultságot ad a helyi önkormányzatoknak, ugyanis a képviselő testület *városképi* vagy *kereskedelmi szempontok alapján* – az építésügyi illetve kereskedelmi jogszabályokkal összhangban – *rendeletben* határozhatja meg a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának, illetve ezek megváltoztatásának módját, feltételeit.<sup>109</sup>

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta jogilag is kötelezővé vált Alapjogi Charta 17. cikke ugyanakkor a tulajdonjog klasszikus részjogosítványaival azonosítja a tulajdonhoz való alapjogot oly módon, hogy „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja*”, hozzátéve még, hogy „*a tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.*”

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével vélhetően egyfajta „kölcsonhatás” alakul majd ki az Alkotmánybíróság gyakorlata és a rendes bírósági gyakorlat között. A rendes bíróságok a jövőben bizonyára sokkal inkább tekintettel lesznek az alkotmánybírósági gyakorlatra, mint ezidáig. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak sem szabad teljesen „szemet hunyni” a bíróságok eddigi gyakorlata felett. A bírósági gyakorlat ugyanis számos helyen az Alkotmány által védett tulajdont annak klasszikus részjogosítványaival azonosítja. A Legfelsőbb Bíróság például egy 2008-as határozatát a következőképpen indokolta: „a Ptk. 3. § (1) bekezdése szerint a törvény védi a tulajdonnak az Alkotmányban elismert valamennyi formáját. Ennek megfelelően – mint a tulajdonjog részjogosítványát – szabályozza a Ptk. 112. § (1) bekezdése a rendelkezési jogot; eszerint a tulajdonost megilleti az a jog [...], hogy tulajdonjogát másra átruházza, vagy azzal felhagyjon. [...] Az idézett alkotmányos szabályokra [ti. az Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 9. § (1) és 13. § (1) bekezdés – a szerző] figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a társasház tulajdonostársainak tulajdonjoga alkotmányos módon nem korlátozható olyan mértékben, hogy a Ttv. 3. § (2), illet-

<sup>108</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.

<sup>109</sup> A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 17. § (3) bekezdése szerint: „A települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat városképi vagy kereskedelmi szempontok alapján – az építésügyi, illetve a kereskedelmi jogszabályokkal összhangban – rendeletben meghatározhatja a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának, illetve ezek megváltoztatásának módját, feltételeit.”

ve 10. § (3) bekezdése alapján a tulajdonukkal való rendelkezés jogától legyenek megfosztva.”<sup>110</sup>

Amennyiben a jövőben a tulajdonhoz való jog, mint alapjog a magánjogi jogvitákban is szerepet kap, az szükségszerűen egyfajta visszatérést kell jelentsen annak klasszikus, polgári jogi jogosítványaihoz. Álláspontom szerint viszont azok az alapjogok, amelyek klasszikusan a magánjogból kerültek be az alkotmányokba, így a tulajdon vagy az öröklés joga, önmagában, mint alkotmányos alapjogok, magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban nehezen értelmezhetőek.

A német jogirodalomban és a joggyakorlatban sokan a horizontális hatály kérdését elsősorban az intézményvédelmi kötelezettséggel összefüggésben vizsgálják.<sup>111</sup> A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban a német jogirodalomban *Saladin* a tulajdonhoz való jog horizontális hatályával kapcsolatban kiindulópontként azt hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való alapjog magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban a polgári jogon és a polgári eljárásjogon keresztül aktualizálódik, amely megköveteli a törvények alapjog-konform értelmezését.<sup>112</sup> Ugyanakkor a tulajdonhoz való jog valódi „Drittwirkung”-hatását megalapozó esetet ő sem hoz fel. Példaként említi az állam kártérítési kötelezettségét a telekszomszéd javára az állami tulajdonú ingatlanról származó túlzott mértékű gázkibocsátás esetén. Ebben az esetben ugyanis a szomszéd a tulajdonhoz való jogára hivatkozhat egy magánjogi jogvitában az állammal szemben.

Álláspontom szerint a tulajdonhoz való alapjogra történő hivatkozás sem dologi, sem kötelmi jogi jogviták esetében nem értelmezhető. Dologi jogi (tulajdoni igényre alapozott) jogvita esetében ugyanis elvileg mindkét fél azonos

<sup>110</sup> BH2008.282. Itt érdemes megjegyezni, hogy a tulajdon védelme – és általában a jogvédelem – kapcsán egy adott ország jogrendszerében nem elegendő pusztán a hatékony anyagi jogi szabályozás, hanem legalább annyira jelentős a jogi normák érvényesíthetősége, kikényszeríthetősége is. Erre már a magyar Alkotmánybíróság is rámutatott a 46/1991. (IX. 10.) számú AB határozatában, melyben az Alkotmánybíróság a bírósági határozatok tiszteletbe tartását, valamint a jogerős bírósági döntések teljesítését – akár jogszerű kényszerintézkedések árán is – a jogállamiság alkotmányos követelményéből levezett jogbiztonság alkotmányos értékéhez kötötte, hozzátéve, hogy ha a végrehajtási rendszer gyenge, és könnyen kijátszható, akkor ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, és ezáltal jogbizonytalansághoz vezet. A tulajdonosok, különösen a hitelezők védelmét a bírósági eljárásban, valamint a 46/1991. (IX. 10.) AB határozat ismertetését – kritikai szemléletű megjegyzésekkel – lásd KAPA Máttyás: *Hitelezővédelem a bírósági végrehajtásban*. (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2006) 33.

<sup>111</sup> Ralf BRINKTRINE: „The Horizontal Effect of Human Rights in German Constitutional Law: The British Debate on Horizontality and the Possible Role Model of the German Doctrine of „Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte”” *E.H.R.L.R.*, 2001/4. 422., idézi GÁRDOS-OROSZ (92. lj.) 29.

<sup>112</sup> P. SALADIN: „Grundrechte im Wandel (3. A. Bern 1982), Drittwirkung der Grundrechte – Überlegungen zu „Streikrecht” und „Drittwirkung” i. S. von BGE 111 II 245–259.” *Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ)* Bd. 83 (1987) 6. [www.eugenbucher.ch/pdf\\_files/41.pdf](http://www.eugenbucher.ch/pdf_files/41.pdf).

alappal hivatkozhat a tulajdonhoz való jogára, a bíróságnak kell eldöntenie, méghozzá a hatályos polgári jogi szabályok szerint, és nem az Alaptörvényre alapozva, hogy melyik fél tulajdoni igényét tartja megalapozottnak. Kötelmi jogi jogviszonyokkal kapcsolatos vitákban (pl. egy szerződészegés esetén) pedig a tulajdonhoz való jog legfeljebb abban a vonatkozásban merülhet fel, hogy mindkét fél vagyoni érdekei sérülnek, így itt megint csak nem indokolható a tulajdonhoz való jogra történő hivatkozás lehetővé tétele.

A valódi alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetésével ugyanakkor a polgári ügyek terén a jövőben számítani lehet arra, hogy mindkét fél megpróbál majd a tulajdonhoz való, Alaptörvény által biztosított alapjogának sérelmére hivatkozni. Felmerülhet azonban olyan eset is, amikor a tulajdonhoz való joggal szemben más alapjog sérelmét hozzák fel a valódi alkotmányjogi panaszra irányuló eljárásban. Németországban már erre konkrét precedenst is találhatunk. Az ún. Parabolaantenna-ügyben<sup>113</sup> egy török bérlő egy parabolaantennát kívánt elhelyezni a bérelt lakásában, amihez szüksége volt a bérbeadó engedélyére, de a bérbeadó ezt nem adta meg. Az ügyben a bérbeadó tulajdonhoz való joga állt szemben az információszabadsággal, és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a polgári bíróság ítélete révén sérült az információhoz való jog.<sup>114</sup> A döntés azért érdekes, mert itt a tulajdon egy klasszikus részjogosítványa, a *használat* joga került átengedésre egy bérleti szerződés keretében, amely jogviszony így a bérlő javára egyoldalúan, egy alapjogra hivatkozással módosításra került. Álláspontom szerint az ügyben az alapjogi vita csupán „látszólagos”, valójában a tulajdon használatának kérdése vált vitássá, mely esetben elvileg nem lehetne kérdéses, hogy a tulajdonosnak vannak erősebb jogosultságai (amennyiben arról önként le nem mond). Az információhoz való jogra hivatkozás csak akkor merülhetne fel, ha nem egy tulajdonos-bérlő jogviszonyról lenne szó, hanem egy másik tulajdonos – tehát jogilag azonos pozícióban lévő személy – szeretne parabolaantennát felszerelni a saját lakásába, de ezt valamelyik szomszéd meg kívánja akadályozni.

Kérdés, hogy mennyiben alakítja át a magánjogi viszonyokat az, ha egy-egy tetszőleges alapjogra hivatkozással megnyílik a lehetőség a bérbeadó-bérlő jogviszonyát szabályozó bérleti szerződés és az ennek háttérét adó polgári jogi szabályok félretételére. Ez alapján a lakást bérbeadó tulajdonosnak a jövőben azzal is számolnia kell, hogy a bérlő bármikor előállhat majd egy tetszőleges beruházási vagy átalakítási igénnyel a lakásán, amely mögé, ha odatesz egy kellően megalapozott alapjogi érvet, akkor az akár a tulajdonos akaratától függetlenül (akaratával szemben) is megvalósulhat. *Gárdos-Orosz Fruzsina* még annak a veszélyét is felveti, hogy a tulajdonos a jövőben még a leendő bérlőjét

<sup>113</sup> BVerfG 9 February 1994, BVerfG 90, 27, NJW 1994, 1147, 1148.

<sup>114</sup> GÁRDOS-OROSZ (92. lj.) 59. és 61.

sem választhatja majd meg tetszőlegesen, nehogy ezzel megsértse az egyenlő bánásmód követelményét.<sup>115</sup>

Összegezeként az mondható el, hogy a tulajdonhoz való alapjog esetében az új Alaptörvényben biztosított valódi alkotmányjogi panasz révén a jövőben a magánjogi jogvitákban az Alkotmánybírósághoz fordulók számára viszonylag kényelmes és magától értetődő hivatkozási alapot nyújt majd a tulajdonhoz való jog sérelmére történő hivatkozás, ugyanakkor megfontolandó, hogy az Alkotmánybíróság mennyire érvényesítse gyakorlatában a tulajdonhoz való jog és a többi alapjog (közvetlen vagy közvetett) horizontális hatályát.

#### 4. A tulajdon szociális funkciójának megjelenése az Alaptörvényben – a „társadalmi felelősség” kérdése

A tulajdonhoz való jog azonban ma már nem képzelhető el olyan természetes szabadságként, ahogy azt Locke és a tulajdon természetjogi-liberális koncepciója meghatározta. Locke is hangsúlyozta, hogy a tulajdon egyik legfontosabb szabálya, hogy *„mindenkinek annyija legyen, amennyit használni tud.”*<sup>116</sup> Véleménye szerint, ha ez az elv még mindig érvényben volna a világon, senki se kerül(het)ne szorult helyzetbe, mivel *„a világon annyi föld van, hogy kétszer ennyi lakosnak is elég volna, ha a pénz feltalálása és az emberek hallgatólagos megállapodása, hogy értéket tulajdonítsanak neki, nem vezetett volna (meg-egyezés útján) nagyobb birtokok és a rájuk vonatkozó jogok kialakulásához.”*<sup>117</sup> A pénz tehát olyan eszköz, amely alkalmas a felhalmozásra, és ebből kiindulva a tulajdon elveszíti azt az erkölcsi igazolását, amely azon az alapon tekinti a tulajdont emberi jognak, hogy az embernek *a saját munkájával, képességeivel* létrehozott javakhoz és jószágokhoz úgymond „antropológiailag” is joga van, a „saját munka” ugyanis a pénz megjelenésétől kezdve már nem kizárólag az ember saját szükségleteinek a kielégítését szolgál(hat)ja (elég csak egy egyszerű árutermelőre gondolni, aki azért dolgozik, termel, hogy utána azt eladja és azon más árut vegyen.) Ezért a tulajdonhoz való jog ma már nem fogható fel pusztán individuális, az egyén személyes autonómiáját garantáló jogként, vagyis a tulajdon már nemcsak az egyes egyénnel szemben, hanem a közérdek alapján a közösséggel szembeni viszonylatában is kötött. Mindez visszavezethető a gazdasági fejlődés okozta – Locke által is jelzett – átalakulásokra, melyek felszínre hozták a liberalizmus örök dilemmáját, azaz azt, hogy meddig lehet a szabadságban elmenni, vagyis mikor kell (lehet) megvédeni a szabadságot

<sup>115</sup> GÁRDOS-OROSZ (92. lj.) 109.

<sup>116</sup> LOCKE (68. lj.) 64.

<sup>117</sup> LOCKE (68. lj.) 64.

magával a szabadsággal szemben, és mikor lehet (kell) korlátozni a szabadságot magának a szabadságnak az érdekében. A gazdasági élet területén megnövekvő koncentrációs folyamatok monopolszervezetek kialakulásához vezettek, a fokozódó specializációval együtt a gazdasági kapcsolatok egyre bonyolultabbá váltak, a munkaadó-munkás ellentmondások kiéleződtek, a szociális problémák a társadalmakban megnövekedtek, a tömegtermelés tömegforgalomhoz és tömegfogyasztáshoz vezetett, elterjedtek a létfeltételeket biztosító közszolgáltatások. Mindezeknek a változásoknak a következtében az állam szerepe fokozatosan megnövekedett, és mind több esetben vált szükségessé, hogy az állam a privátautonómia viszonyaiba beavatkozzon.<sup>118</sup> Ez a beavatkozás pedig a magánjog alapintézményeit, köztük elsősorban a tulajdont (is) érintette. A tulajdon egykori – „klasszikus” – funkciója, azaz az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása helyébe tehát a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása lépett. A társadalmi egyenlőtlenségek kiéleződésére a katolikus egyház is felhívta a figyelmet, amikor XIII. Leó pápa 1891-ben a *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában kijelentette, hogy a gazdagok csak kezelői vagyonuknak, azok élvezete azonban már csak azért sem illeti meg kizárólagosan őket, mivel minden gazdagság egyetlen forrása a dolgozók munkája. Figyelemreméltó e gondolatban a reminiscencia Aquinói Szent Tamás felfogására való hivatkozás, aki fő munkájában, a „Summa Theologiae”-ban<sup>119</sup> azt az álláspontot fejtette ki, hogy „minden gazdag vagyonára minden szegény javára haszonélvezeti jogot kell biztosítani”. XIII. Leó a magántulajdon szentségével és sérthetlenségével szemben a vagyonnal és gazdagsággal együtt járó társadalmi kötelezettségekre helyezte a hangsúlyt. Az enciklika elmegy egészen addig, hogy elismeri a munkások jogát arra, hogy a sztrájk eszközével szerezzék meg maguknak a társadalmi gazdagságból őket megillető részt.

A tulajdon „szentségének” elvét tehát a tulajdon kötelezettségekkel való megterhelése és az az elv váltotta fel, hogy a tulajdonnak a „közjót” is megfelelően szolgálnia kell.<sup>120</sup> Léon Duguit szerint sem az egyén, sem az összesség (a társadalom) nem rendelkezhet jogokkal, mert a társadalomban minden egyes individuumnak bizonyos funkciót kell betöltenie. Ennek folytán a jog nem más, mint *szociális funkció* („*function sociale*”), így a dolog tulajdona a tulajdonos számára nem jelent egyebet, mint *azt a kötelezettséget*, hogy a rábizott jószágot

<sup>118</sup> KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Neudruck der 20. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller 1999) 93–95. A tulajdonjog szabályozásának változásairól lásd különösen SÁNDOR István: „A tulajdonjog szabályozása Nyugat-Európában a XX. század második felében” in TÖRÖK Gábor (szerk.): *A tulajdoni rendszer változásai a XX. század végére*. (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2001) 19.

<sup>119</sup> AQUINÓI Szent Tamás: *A teológia foglalatja. (Summa Theologiae)* [Ford.: TUDÓS-TAKÁCS János] (Budapest: Telosz 1994).

<sup>120</sup> LOUIS JOSSERAND: *De l'esprit des droits et de leur relativité (théorie dite de l'abus des droits)*. (Párizs: Dalloz 2006).

megfelelően használja, és azt *a közjó javára gyarapítsa és hasznosítsa*. Duguit szerint „[...] a tulajdon nem jogosultság, hanem szociális funkció. A tulajdonosnak, aki egy vagyon letéteményese, annak következtében, hogy ezt a vagyont birtokolja, egy szociális funkciót kell betöltenie; amennyiben ezt a küldetést ellátja, annyiban védelemben részesülnek tulajdonosi aktusai.”<sup>121</sup> A XX. században a világháborúk és a gazdasági válságok még inkább szükségessé tették az állam aktív gazdasági tevékenységét is. Ez a „válságjog” pedig a tulajdon korlátozhatatlanságának a válságát is jelentette, és ezáltal a tulajdonkorlátozás a tulajdonjog immanens tartalmi elemévé vált. A tulajdonhoz való jog garantálásának jogi alapja tehát ma már a szabad rendelkezés, a saját vagyon és az értékteremtő munka mellett kiegészül a tulajdon szociális funkciójával is.<sup>122</sup>

A tulajdonnak ez a funkcionális kötöttségekből kiinduló szociális jóléti koncepciója a tulajdont nem a közösség „felett” állónak tekinti, hanem abból indul ki, hogy a tulajdon – illetve annak részjogosítványai – milyen hatással van a tulajdonosok életének alakítására, illetve magára a közösségre. E szerint az elmélet szerint a tulajdonnak e közösségi, illetve szociális vonatkozása alapozza meg a törvényalkotó kompetenciáját a tulajdonosi jogok szabályozására, azaz a tulajdon szociális kötöttsége, és a tulajdonos szociális kötelezettségéből kiinduló elmélet szerint a magántulajdont a jogalkotó hozza létre, méghozzá oly módon, hogy tartalmát és terjedelmét is törvény által határozza meg. Ezáltal azonban a tulajdon részjogosultságai, úgymint például a használati vagy rendelkezési jogok törvényi úton minden további nélkül megvonhatók vagy korlátozhatók, mivel a tulajdonnak nincs abszolút tartalma, hanem fogalmilag csak annyiban létezik, amennyiben a törvényalkotó ezt szabályozza. Egy törvény alkotmánybíróági vizsgálata pedig csupán annak formális jogszerűségére, valamint az általános jogállami alapelvek betartására (a bizalom védelme, egyenlőségi elv, hatékony jogvédelem) vonatkozhat, tartalmi értelemben vett alkotmányossági felülvizsgálatra eszerint az elmélet szerint nincs is lehetőség.

A tulajdon szociális kötöttségével sem árt azonban óvatosan bánni. A szociális kötöttség alkotmányi rögzítésével ugyanis az alkotmányozó a tulajdon fogalmába egyúttal felveszi a – szocialista jogrend alapját képező – kollektív tulajdoni rend egyik meghatározó elemét is, hogy a tulajdon szociális rendeltetésű intézmény, amely az emberi szükségletek minél szélesebb körének minél nagyobb embercsoport számára való kielégítésére szolgál. Ennek hatására viszont a későbbiekben a törvényalkotó a tulajdon szociális kötöttségét akár oly mértékben felelőssé teheti, hogy a tulajdonnak az egyénhez való hozzárendelése már szinte csak formálisan áll fenn, melynek gyakorlati következménye akár a szocialista jogrendszerhez hasonló kollektív tulajdoni rend is lehet. A szociá-

<sup>121</sup> Léon DUGUIT: *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon* (2e éd. rev., Paris: F. Alcan 1920).

<sup>122</sup> CHRONOWSKI et al. (49. lj.) 495.

lis kötöttségnek ugyanis két összetevője van: az állami beavatkozások túrésén felül a tulajdonosi jogosultságok más magánszemélyekre való átruházását is magában foglalja oly módon, hogy ezek a jogosultságok adott esetben a tulajdonosokkal szemben is érvényesíthetővé válnak.<sup>123</sup> Ahol tehát a tulajdon szociális, jóléti koncepciója a meghatározó, a jogalkotónak különösen ügyelnie kell arra, hogy ezt a küszöböt ne lépje át, ezért bizonyos mértékben saját magát kell „törvényhozói önkorlátozásnak”<sup>124</sup> alávetnie. Közismert ugyanis, hogy egyes szocialista államok jogilag teljes mértékben legalizált kollektív tulajdoni rendet valósítottak meg, de ebbe a körbe sorolható a nemzeti szocializmusban megjelenő tulajdonjog koncepciója is, amelynek érvényre juttatása során a nemzeti szocialista háborús gazdasági törvényalkotás annyira kiüresítette a tulajdonjog intézményét, hogy az már lényegében csak formálisan maradt fenn.

Ettől függetlenül ma már az alkotmányok általában rögzítik a tulajdonhoz való jog szociális kötöttségét, ám a megfogalmazások eltérőek lehetnek.<sup>125</sup> A bonni alaptörvény 14. szakasza kategorikusan rögzíti, hogy a tulajdon kötelez, szociális kötelezettséget von maga után, mivel használatának korlátja az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend. E körbe sorolható továbbá a Horvát Köztársaság,<sup>126</sup> az Észt Köztársaság alkotmánya,<sup>127</sup> de az olasz,<sup>128</sup> a szlovák<sup>129</sup> vagy a szlovén alkotmány<sup>130</sup> is utal a tulajdon szociális

<sup>123</sup> Így például a bérlő birtokláshoz való joga a tulajdonos ebbéli minőségét is megelőzi mind a német, mind a magyar jogban.

<sup>124</sup> Az angolszász jogrendszerekben használt kifejezéssel „*legislative self-restraint*” lásd Kinga HILLER: „Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts unter vergleichender Berücksichtigung der Rechtsprechung des Supreme Court der USA und des deutschen Bundesverfassungsgerichts” [Diss. FU Berlin] [www.diss.fu-berlin.de/2004/142/indexe.html](http://www.diss.fu-berlin.de/2004/142/indexe.html) 29.

<sup>125</sup> DRINÓCZI (3. lj.) 31–32.

<sup>126</sup> A Horvát Köztársaság alkotmányának 48. cikke szerint „A tulajdon kötelez. A tulajdonjog jogosultjai és annak élvezői kötelesek a közjóhoz hozzájárulni.” Lásd TÓTH (35. lj.) 146. Ez a rendelkezés tehát kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdonjog jogosultjainak és élvezőinek kell hozzájárulniuk a közjóhoz, ugyanakkor kivételt képez a többi alkotmánytól a tekintetben is, hogy a szociális kötöttség célját is meghatározza.

<sup>127</sup> Az észt alkotmány 32. cikkének (2) bekezdése szerint „A tulajdon nem használható a közérdek rovására.” Lásd TÓTH (35. lj.) 116.

<sup>128</sup> Az olasz alkotmány 42. cikkének (2) bekezdése szerint: „A magántulajdon elismert és garantált a tulajdon megszerzését, élvezetét és korlátait meghatározó jogszabályok által, annak érdekében, hogy biztosítsák annak szociális funkcióját és mindenki számára hozzáférhetővé tegyék azt.”

<sup>129</sup> A szlovák alkotmány 20. cikkének (3) bekezdése úgy szól, hogy „A tulajdon kötelez. Nem szabad visszaélni vele mások jogainak rovására vagy a törvénnyel védett közérdekkel ellentétben. A tulajdonjog gyakorlása nem károsíthatja a törvényben megállapított mértéken felül az emberek egészségét, a természetet, a kulturális emlékeket és a környezetet.” Lásd TÓTH (35. lj.) 305–306.

<sup>130</sup> A Szlovén Köztársaság alkotmányának 67. cikke szerint „Törvény szabályozza a tulajdon megszerzésének és gyakorlásának módját úgy, hogy biztosítsa e jog gazdasági, szociális és



kötöttségeire. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy ezek az alkotmányok – a horvát alkotmányt kivéve – általában nem határozzák meg az alapjog alanyi körét. A szociális kötöttség tartalmát a szlovén alkotmány fogalmazza meg a legjobban, amikor kimondja a tulajdon gazdasági, szociális és környezeti funkcióját.<sup>131</sup>

A tulajdon szociális funkciójára az Európai Unió Bírósága is több határozatában rámutatott. A *Hauer-ügyben*<sup>132</sup> egy német szőlősgazda egy, a szőlőültetvények telepítésének tilalmára kiadott rendeletet vitatott azon az alapon, hogy a rendelkezés sérti a tulajdonhoz való jogát. A luxemburgi bíróság azonban megállapította, hogy az új szőlőültetvények telepítésére vonatkozó, meghatározott időre elrendelt tilalom általi korlátozást igazolják a *Közösség által követett közérdekű célok*, és az nem sérti a tulajdonhoz való jog lényegét, ahogyan az a közösségi jogrendben elismert és biztosított. Ebben az ítéletben tehát már megjelenik a tulajdon szociális funkciójára történő – közvetett – utalás.

Az Európai Bíróság a szociális funkciót *expressis verbis* a *Wachauf-ügyben* mondta ki, mikor megállapította, hogy az alapjogok nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nézve nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné.<sup>133</sup>

A magyar Alkotmánybíróság is felismerve ezt a tendenciát, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kimondta, hogy „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. [...] Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdeket« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény. [...] A törvénnyel érvényesített »közérdek« alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükséges-

ökológiai feladatait.” Lásd TÓTH (35. l.) 340.

<sup>131</sup> DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2007) 188.

<sup>132</sup> 44/79. sz. Hauer kontra Land Rheinland Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1979., 3727. o.].

<sup>133</sup> 5/88. sz. Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609. o.]; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., 2737.]

ségére irányul, hanem - még ha formálisan nem is a »közérdek« fennállására irányul, hanem a »szükségesség-arányosság« ismérveit alkalmazza - arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a »közérdekű« megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).<sup>134</sup> Ettől a határozattól kezdve az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való jogra vonatkozó jogkorlátozási dogmatikájának alapjává a közérdek kategóriája vált,<sup>135</sup> amit az Alkotmánybíróság az Alkotmány kisajátításról szóló 13. § (2) bekezdéséből vezetett le.

Magyarország Alaptörvénye viszont már szövegszerűen is utal a tulajdon szociális funkciójára, kimondva, hogy „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”.<sup>136</sup>

A Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat még úgy fogalmazott, hogy a tulajdonhoz való jog „a tulajdonosra kötelezettséget is ró.” Ez a megfogalmazás a tulajdon szociális kötöttsége kapcsán jobban közelített volna a külföldi alkotmányok szövegezéséhez, úgymint például a magyar alkotmányos berendezkedésnek számos ponton mintát adó német alaptörvény, a Grundgesetz vonatkozó alkotmányi rendelkezéséhez.<sup>137</sup> Ettől függetlenül nem kétséges, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében a „társadalmi felelősség” a tulajdon – alkotmánybírósági gyakorlatban is megjelenő – szociális kötöttségére utal, és nem egy konkrét felelősségi klauzulát iktat be. Ezt támasztja alá, hogy az Alaptörvényben az alapjogokról szóló rész címében a korábbi *alapvető jogok* elnevezés helyébe *szabadság*, az alapvető *kötelességek* helyébe pedig a *felelősség* fogalma lép. Az alkotmányozó ezzel egyrészt szakítani kívánt azzal a korábbi, szocialista felfogással, amely a jogok és kötelességek egységére épült.<sup>138</sup> Másrészt – ahogy *Gulyás Gergely*,

<sup>134</sup> ABH 1993, 373, 380.

<sup>135</sup> Az Alkotmánybíróság a legelőkkel és erdőkkel közös gazdálkodást végző társulatokkal kapcsolatban több határozatában is a közérdek szolgáltatát emelte ki. Utalt az összefüggő legelő és erdő területeken a közös gazdálkodás több évszázados gyakorlatára, illetőleg a jogalkotás e téren ismert hagyományaira, és a tulajdonjog sajátos tárgyának ezen jellegére figyelemmel nem találta aránytalanoknak – így alkotmányellenesnek sem – azt, hogy az egységben megőrzendő erdő és legelő esetében a szabályozás határozatlan időre megszabott közös gazdálkodást ír elő. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a támadott rendelkezés „nem új rendszert vezet be, hanem a tulajdonjog tárgyával való olyan gazdálkodást ír elő, amely a tulajdonjog hagyományos, a köz érdekeit szolgáló korlátozásával jár”. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 1347/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 662, 666.; 8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 58.; 143/D/2004. AB határozat, ABH 2004, 1817, 1821.

<sup>136</sup> Szabadság és felelősség XIII. cikk (1) bek.

<sup>137</sup> A Grundgesetz 14. cikke mondja ki, hogy „A tulajdon kötelez” („*Eigentum verpflichtet*”).

<sup>138</sup> Uwe VOLKMANN: „Grundrechte und Sozialismus” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (szerk.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* (Heidelberg: CF Müller 2004) I. kötet 489–490.; Georg BRUNNER: „Grundrechtstheorie im Marxismus – Leninismus” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (szerk.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* (Heidelberg: CF Müller 2004) I. kötet 550–552.; Wolfgang KAHL: *Das Grundrechtsverständnis der postsozialistischen Verfassungen Osterupus* (Berlin: Duncker

az Alaptörvény szövegezésében részt vevő országgyűlési képviselő fogalmazott – a „szabadság és felelősség” kevésbé jogászai megfogalmazás.<sup>139</sup> Ez is azt támasztja alá, hogy a „társadalmi felelősség” esetében sem egy konkrét, jogi felelősséget megalapozó szakaszcikkről van szó a XIII. cikk esetében, ami alátámasztja, hogy az Alaptörvény rendelkezései közvetlen alkalmazásra egy konkrét bírósági eljárásban nem alkalmasak.<sup>140</sup>

*Jakab András* is utal arra, hogy a „felelősség” terminus – amelyet a szöveg más helyeken is alkalmaz, például a preambulumban, D) cikk, O) cikk, XIII. cikk, posztambulumban – különbözteti meg az Alaptörvény háttérfilozófiáját a szocialista elméletre jellemző,<sup>141</sup> de a konzervatív alapjogfelfogáshoz is hasonló,<sup>142</sup> a jogokat a kötelességekhez kötő felfogástól.<sup>143</sup> A mérsékelt konzervatív és a mérsékelt szocialista (szociáldemokrata) felfogásban a kötelezettségek teljesítése nem jelenti előfeltételét az alapjogok gyakorlásának általában (ilyesfajta előfeltételként való összekapcsolás az Alaptörvényben sem fedezhető fel), de egy-egy összetartozó jog és kötelezettség konjunktíve (azaz nem előfeltételként) összekapcsolódhat.<sup>144</sup> *Jakab* példaként épp a weimari alkotmánynak – Friedrich EBERT szociáldemokrata politikustól származó – a tulajdon szociális kötöttségét deklaráló 153. cikk (3) bekezdését hozza fel, amely szerint: „A tulajdon kötelez. Használata egyúttal a közjót (*Gemeine Beste*) kell szolgálja.” *Jakab* András szerint tehát az Alaptörvény ezt a szellemiséget fejezi ki azzal, hogy a szocialista felfogástól való elhatárolás érdekében a „felelősség” terminust használja a XIII. cikkben is.<sup>145</sup> A konzervatív felelősségfogalom azonban (a szöveg szóhasználatával ellentétben) valójában nem jogi jellegű, hanem a jog által adott keretek helyes kitöltésének erkölcsi parancsát jelenti.<sup>146</sup> *Jakab* szerint viszont

---

& Humblot 1994) 25–26., idézi JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>139</sup> ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában* (Kerepes: Elektromédia 2011) 85.

<sup>140</sup> Hasonlóan például az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdéséhez, amely előírja, hogy „[e]lhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni”, ugyanakkor a magyar környezetvédelmi jog nem ismer olyan fogalmat, hogy „elhelyezés”, vagyis még itt sem egy közvetlenül alkalmazható normáról van szó. JAKAB (64. lj.) 222, 104.

<sup>141</sup> VOLKMANN (138. lj.) 489–490., BRUNNER (138. lj.) 550–552.; KAHL (138. lj.) 25–26., idézi JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>142</sup> OTTO DEPPENHEUER: „Grundrechte und Konservativismus” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (szerk.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* (Heidelberg: CF Müller 2004) I. kötet 441–476., hivatkozik rá JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>143</sup> A felelősség modern jogfilozófiai középpontba állításához (elsősorban környezeti szempontokból) lásd még Hans JONAS: *Das Prinzip Verantwortung* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 1979). Hivatkozik rá JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>144</sup> JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>145</sup> JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>146</sup> JAKAB (64. lj.) 201.

az Alaptörvény a felelősséget jogiként ragadja meg, és a kötelezettséggel szinonimként kezeli.<sup>147</sup>

A „társadalmi felelősség” tehát a tulajdon eddig kialakult társadalmi, szociális kötöttségére utal, amely alapján a tulajdon kötelezettségekkel terhelt, és úgy kell a tulajdont élvezni, hogy az egyben a közjó szolgálatában álljon. Az Alaptörvénynek a tulajdon társadalmi kötöttségére való utalása most már szövegszerűen is alátámasztja az Alkotmánybíróság – eddig némiképp vitatott<sup>148</sup> – gyakorlatát a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátozására nézve. Az Alaptörvény ezzel kapcsolatban újdonságot talán a környezetvédelem terén hozhat, amely a környezeti fenntarthatóság célját kitűzve most már előírja, hogy „aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni”,<sup>149</sup> ami akár felfogható a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősségről szóló szabály egyfajta *lex specialis*-aként is.

## 5. A tulajdon közjogi korlátai – a kisajátítás és a közteherviselés

Az Alkotmánybíróság már az idézett 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban is kimondta, hogy az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.<sup>150</sup> Mindez azt jelenti, hogy a tulajdonhoz való jog önmagában nem zárja ki, hogy az államnak a tulajdon közjogi természetű elvonására – alkotmányos keretek között – ne lenne lehetősége, ha erre maga az alkotmány jogosítja fel, nevezetesen a kisajátítás és a közteherviselés által. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát a tág, alkotmányjogi értelemben vett tulajdon közjogi korlátai közé tartozik maga a *kisajátítás és a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség* is.<sup>151</sup>

Ami a *kisajátításra* vonatkozó kritériumokat illeti: az Alaptörvény gyakorlatilag változatlan formában továbbra is a kivételességet, a közérdeket, a törvényben szabályozottságot és az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítást jelöli meg. Ez tulajdonképpen a nemzetközi gyakorlatnak teljes mértékben megfelelő szabályozást jelent.

<sup>147</sup> JAKAB (64. lj.) 201.

<sup>148</sup> A vitáról összefoglalóan lásd TÉGLÁSI (100. lj.) 202–221.

<sup>149</sup> Alaptörvény XXI. cikk (2) bek. Az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseiről átfogó lásd KOVÁCS Júlia Marianna: „Egészség-es/-és környezet az Alaptörvényben” in RIXER Ádám (szerk.): *Közösség és társadalom* (Budapest: KRE Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely 2012; megjelenés alatt).

<sup>150</sup> ABH 1993, 373, 380.

<sup>151</sup> 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 134.

A közteherviselési kötelezettség helyett az Alaptörvény „a közös szükségletek fedezéséhez” való hozzájárulási kötelezettséget fogalmaz meg a Szabadság és felelősség XXX. cikkében, még hozzá a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvételhez igazodóan. Ide köthető még az Alapvetés O) cikke is, amely kimondja, hogy képességei és lehetőségei szerint mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Ugyanakkor a 40. cikk már „közteherviselésről” beszél, melynek alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény kell meghatározni. *Tersztyánszkyne Vasadi Éva* szerint a közteherviselés fogalmának mellőzése ebből az egyébként történelmi hagyományokat felvállaló alaptörvényi szöveggörnyezetből, és más okból is sajnálatos, az állam adóztatási jogának szabályozása és a társadalom tagjainak kötelezése ugyanis végigvonul jogtörténetünkben az Aranybullától, az 1848-as törvényeken át egészen a korábbi Alkotmányunkig, és maga az 1848. évi VII. tc. is úgy fogalmazott, hogy „Az ország minden lakosa egyenlően és aránylagosan tartozik a közterhet viselni.”<sup>152</sup> *Tersztyánszkyne* szerint a „közös szükségletek fedezése” mint a kötelezettség tárgya, – miután a „közös szükségletek” tartalmi elemei az Alaptörvény szövegéből nem olvashatók ki – bizonytalanabb, mint a már történelmileg is elfogadott, mindenki számára értelmezhető „közteherviselés”.<sup>153</sup> Ezt az alaptörvényi bizonytalanságot küszöbölte ki az Országgyűlés azzal, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. cikkében tételesen rögzíti a közteherviseléshez kapcsolódó fizetési kötelezettségek formáit, úgymint az adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj.

## 6. Az örökléshez való jog az Alaptörvényben

A korábbi Alkotmány a tulajdonhoz való jogról szóló 13. § mellett – pontosabban azt követően – a 14. szakaszában biztosította az öröklés jogát is, amelynek – a magánjogi felfogást felhasználva – szintén van tulajdonjogi vonatkozása. Ez

<sup>152</sup> TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA: „Az új Alaptörvény közpénzügyekről szóló rendelkezései” in KUBOVICSNÉ BORBÉLY ANETT – TÉGLÁSI ANDRÁS – VIRÁNYI ANDRÁS (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011) 108.

<sup>153</sup> TERSZTYÁNSZKYNÉ (152. l.) 108.

több külföldi alkotmányban – és most már az Alaptörvényben – is úgy jelenik meg, hogy erre a két jogra együttesen, egy szakaszban történik utalás.<sup>154</sup>

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az öröklési jog alkotmányi szinten történő rögzítése arra ad lehetőséget, hogy jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökhagyó vagyonát halála esetén más személy megszerezhesse.<sup>155</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az öröklési jog objektív értelemben a jogrendszer azon szabályainak összességét jelenti, amelyek a magánszemélyek halála esetén vagyonának sorsát rendezik, azaz törvényes, illetve végrendeleti öröklés útján lehetővé teszik az örökhagyó számára, hogy vagyonával halála esetére rendelkezzen, illetve az örökös számára, hogy azt megszerezhesse. Szubjektív értelemben – alanyi jogként – az örökléshez való jog egyaránt magába foglalja az aktív és passzív öröklési jogot. Az aktív öröklési jog magában rejti a tulajdonjog egyik részjogosítványát, a rendelkezési jogot: vagyis az örökhagyó jogát, hogy vagyonával feltételeesen, halála esetére rendelkezessen. A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzést foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával alanyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre.<sup>156</sup>

Az Alkotmánybíróság eddigi határozatai szerint viszont az örökléshez való jogból nem (volt) levezethető konkrét részletszabály az öröklés mikéntjére nézve.<sup>157</sup> Az Alaptörvény előkészítése során megjelent olyan javaslat is, amely ezen változtatni kívánt volna, és az új alkotmányban az öröklést már-már Ptk-szerű részletességgel kívánta volna szabályozni. A Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat, valamint a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú javaslatához T/2627/48. számon benyújtott módosító javaslat szerint az Alaptörvény kimondta volna, hogy *mindenkit megillet az a jog, hogy halála esetére tulajdonáról rendelkezzen, végintézkedés hiányában az öröklés rendjét törvény szabályozza. Ez utóbbi alapján történő öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenes ági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók, és a házastárs jogosult, az állam és más személyek csak ezek hiányában.* Ez a javaslat végül nem került be az Alaptörvény végleges szövegébe, de amennyiben ezek a szabályok az új alkotmányban szövegszerűen is megjelentek volna, úgy az Alkotmánybíróságnak változtatnia kellett volna korábbi gyakorlatán, és adott esetben az öröklés konkrét részlet-szabályait is felül kellett volna vizsgálnia. E körben érdekes értelmezési kérdés

<sup>154</sup> Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és felelősség XIII. cikk (1) bek. Lásd még a bonni alaptörvény a 14. cikkét, az olasz alkotmány 42. §-át, a cseh alapjogi karta 11. §-át és az észt alkotmány 32. 6. § (4) bekezdését. DRINÓCZI (131. lj.) 185.

<sup>155</sup> 672/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 508, 510.

<sup>156</sup> 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2040–2041.

<sup>157</sup> 936/D/1997. AB határozat.

lett volna például, hogy ha az öröklés rendjét csak végintézkedés hiányában szabályozza törvény, ez felvethette volna azt az értelmezési lehetőséget, hogy végintézkedés esetében törvény nem rendelkezhet az öröklés rendjéről, így akár a „kötelestrész” alkotmányossága is megkérdőjelezhető lehetett volna.

## 7. A jogos védelem az Alaptörvényben

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség V. cikke szerint „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.” Kérdés, hogy ez a rendelkezés vajon csak a Btk-ban már eddig is rögzített jogos védelem – fontosságára tekintettel – alaptörvényi szintre történő emelését jelenti, vagy ennél többet. A Btk.-ban a jelenleg is hatályos jogos védelemről szóló szakasz<sup>158</sup> az Alaptörvény V. cikkénél tágabb kört határoz meg azzal, hogy kimondja: „*Nem büntethető, akinek a cselekménye a saját, illetőleg a mások személye, javai vagy közérdek ellen intézett, illetőleg ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges.*” Látható, hogy a Btk-ban nemcsak a *saját* személye illetve javai ellen intézett támadásról, hanem *mások* javai ellen intézett jogtalan támadás elhárításáról, továbbá a *közérdek* ellen intézett jogtalan támadás elleni védekezésről is szó van.

Egy 2009-es módosítás óta a Btk. tartalmazza az ún. *megelőző jogos védelmi helyzetet* is, az Alaptörvény megfogalmazásától szintén eltérően. A hatályos Btk. 29/A. §-a szerint ugyanis „*[n]em büntethető, aki a saját, illetőleg a mások személye vagy javai elleni jogtalan támadás megelőzéséhez szükséges védelmi eszközt alkalmaz, ha az az élet kioltására nem alkalmas, és annak folytán a jogtalan támadó szenved sérelmet, továbbá ha a védekező a sérelem elkerülése érdekében mindent megtett, ami tőle az adott helyzetben elvárható volt.*” Ez a rendelkezés tehát azt mondja, hogy a jogellenes támadás megelőzésére csak olyan eszközt lehet alkalmazni, amely a jogsértő életére nem tör, előzetes figyelmeztetést tartalmaz és előre láthatóak annak a következményei. Vagyis a megelőző jogos védelmi helyzetben lévőknek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy másnak az élete ne kerüljön közvetlen veszélybe.

Kérdés, hogy az Alaptörvény V. cikke az eddigi büntetőbírószági gyakorlatot mennyiben érinti majd a jövőben. Korábban a büntetőbírószágok nagyon erősen vizsgálták az arányosságot és a szükségességet, ma is van arányosság a jogsértő és a jogos védelemben lévő cselekedetek között, de a szabályok „lazábbak” lettek. Olyan álláspont is elhangzott, hogy a bíróság az Alaptörvény V. cikke miatt a jövőben már nem vizsgálhatja az arányosságot. Ezzel az állásponttal a magam

<sup>158</sup> Btk. 29. § (1) bek.

részéről nem tudok azonosulni: az arányosságnak véleményem szerint továbbra is meg kell maradnia, tehát, egy jogtalan támadásra hasonló jellegűnek kell lennie az elhárításnak.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény V. cikkében – a hatályos Btk-val szemben – nincs benne a „*ha az az élet kioltására nem alkalmas*” kitétel, ez akár – *horribile dictu* – a fegyverviselési szabályok enyhítésének alkotmányosságát is megalapozhatja.

A jogos védelem alkotmányossági kérdésével már SÓLYOM László is foglalkozott a halálbüntetés eltörléséről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében (akkor még így nevezték, ma már párhuzamos indokolásnak hívják). SÓLYOM akkor, 1990-ben a jogos védelemről így írt: „*Élet csakis étellel lehet arányos. Ha anyagi javakat vagy a közérdeket ért támadást a támadó megölésével háritanak el, a büntethetőséget nem lehet a jogos védelem szabálya alapján kizárni. A kérdés azonban fennmarad: miért nem büntethető az, aki az életet ért támadást a támadó megölésével háritja el? Ha a megtámadott megöli támadóját, a jogos védelem biztosította büntethetetlenséggel a jog nem az élettől való megfosztás jogszerűségét ismeri el, hanem annak a szituációnak jogon kívülségét, amelyben a támadás és elhárítása lezajlott. A jogos védelem helyzete csakis akkor áll fenn, ha életek közötti választásról van szó, a halál újraelosztásáról, mert a megtámadott élete csak a támadó élete árán maradhat meg. A halált azonban a jog nem oszthatja el és nem oszthatja ki. Ebben a határhelyzetben a jog nem köteles és nem jogosítja semmire a megtámadottat. Jogot a támadó megölésére nem adhat, de ugyanazon okból azt sem írhatja elő, hogy a megtámadott tőrni köteles: ezzel ugyanis az ő élete felett rendelkezne. Így tehát a természeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közötti választás szituációja fennáll. Lélektanilag is ugyanerről van szó: az életöztön megnyilvánulásáról, amely áttörhet minden civilizációs korlátot; a túléléshez való sajátosan nem emberi jogról (amely az állatoknak is megvan). A választási helyzet megszűntével lép be újra a jog, amely azonban csak kompetenciája határait, vagyis a jogos védelmi helyzet feltételeinek meglétét vizsgálja, s ami ott történt, nem értékeli.*”<sup>159</sup> Súlyom álláspontja azóta jogirodalmi viták „keresztüzébe” került, érveire számos ellenérvet hozott fel a jogtudomány.<sup>160</sup>

Az Alaptörvény utal arra is, hogy *törvény* fogja meghatározni, hogy milyen módon lehet majd a tulajdon ellen intézett támadással szemben fellépni. Csak reménykedni lehet abban, hogy ez nem fog az általános fegyvertartás bevezetéséhez vezetni. Az Alkotmánybíróság is foglalkozott már a fegyvertartás kérdésével, és kimondta, hogy az élethez való jog részét képező önvédelemhez

<sup>159</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, SÓLYOM László alkotmánybíró párhuzamos véleménye.

<sup>160</sup> Lásd TÓTH J. Zoltán: „„Oszthatatlan és korlátozhatatlan? « – Gondolatok az emberi élethez és méltóságához való jogról az eutanáziahatározat kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2005/1.



való jogból nem vezethető le a szabad lőfegyvertartás joga.<sup>161</sup> Ellenkezőleg, ha korlátlanul be lehetne lőfegyvert szerezni, mivel a fegyvert nemcsak önvédelemre, hanem jogtalan támadásokra is fel lehet használni, az élethez való jogtól való önkényes megfosztások számának növekedésével kellene számot vetni. A jogszabályok azért teszik lehetővé a fegyvertartást a kiemelkedő jelentőségű közmegbízatast ellátó személyek számára, mert feladatuk miatt életük és testi épségük védelmet igényel. Más személyek viszont önvédelmi célból csak akkor tarthatnak lőfegyvert, ha igazolják, hogy tevékenységük miatt életük, testi épségük fokozott védelmet igényel.<sup>162</sup> Korábbi határozatára hivatkozva utasította el a testület azokat az indítványokat, amelyek a fegyvertartási engedélyezési eljárás szigorítását, a büntetlen előéleti feltétel<sup>163</sup> megkövetelését alkotmányellenesnek találták.<sup>164</sup>

A szabad lőfegyvertartással épp az ellenkező hatást érheti majd el a jogalkotó. Az egyesült államokbeli tapasztalatok – ahol a fegyverviselésnek jóval nagyobb a szabadsága – arra engednek következtetni, hogy abban az esetben, ha egy (csupán) tulajdon elleni bűncselekményt elkövető személy arra is reálisan számíthat, hogy a hirtelen megjelenő tulajdonos fegyverrel is védekezhet vele szemben, az elkövető sokkal hamarabb szánja rá magát a sértett megölésére. Egy idős, védekezésre egyébként már szinte képtelen személy házába történő betörés esetén ugyanis egy – némi jóindulattal megáldott – betörő vélhetően nem fog élet elleni bűncselekményt elkövetni, ha tudja (alappal feltételezi), hogy az illető nem tud neki érdemben ártani. Ehhez képest, ha a megtámadott is fegyverrel próbál védekezni, az elkövető is nagyobb eséllyel próbálja majd őt teljesen – akár véglegesen is – ártalmatlanná tenni.

Visszatérve a kérdés konkrét gyakorlati aspektusaitól az alkotmányjogi elméleti alapvetésekhez, az alapkérdés ezzel a problémával kapcsolatban úgy fogalmazható meg, hogy létezik-e értékbeli különbség az alapvető jogok között, vagyis van-e fontosabb jog a másiknál. Jelen esetben ugyanis az élethez való jog és a tulajdonhoz való jog, azaz két, alkotmányban biztosított alapjog kerül(het) szembe egymással. Láthattuk, hogy Sólyom László – a halálbüntetésről szóló

<sup>161</sup> Az Alkotmánybíróság a lőfegyvertartás korábban hatályos szabályainak vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a lőfegyvertartás nem tartozik az alapvető emberi jogok körébe, és hogy emberi életet veszélyeztet. 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 340–341. ZAKARIÁS Kinga – SZIRBIK Miklós: „54. § [Az élethez és az emberi méltósághoz való jog]” in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1911.

<sup>162</sup> 201/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 774, 775.

<sup>163</sup> A lőfegyvertartásra vonatkozó hatályos jogszabályok: a lőfegyverekről és lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény; a fegyverekről és lőszerokról szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet. A rendelet 3. § (1) bekezdés c) pont szerint nem kaphat fegyvertartási engedélyt, akit az ott felsorolt bizonyos bűncselekmények miatt elítéltek, illetve vele szemben intézkedést alkalmaztak, illetve a d) pont szerint az, aki bünszervezetben követett el bűncselekményt.

<sup>164</sup> 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177, 194.; ZAKARIÁS–SZIRBIK (161. lj.) 1911.

alkotmánybíróági határozathoz fűzött párhuzamos véleményében kifejtett – álláspontja szerint élet csakis étellel lehet arányos. Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozat indokolásában az *élethez való jog* kapcsán kimondta, hogy az – az emberi méltósággal egységben – *abszolút és korlátozhatatlan* alapjog.<sup>165</sup> Ezzel szemben az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a *tulajdonhoz való jog* a *legkorlátozhatóbb* jog, hiszen az egyszerű közérdek is megalapozhatja korlátozásának alkotmányosságát. Márpedig két alapjog összeütközése esetén nem a kettő közötti értékbeli különbség, hanem az alapjogi teszt (szükségesség-arányosság) mércéje alapján kell döntenie a korlátozhatóság kérdéséről. Természetesen léteznek olyan alapjogok – ilyen például az emberi élethez való jog –, amelyek abszolút és korlátozhatatlan jognak tekintendők, hiszen olyan értéket védenek – az emberi életet –, amelynek hiányában nyilvánvalóan nem gyakorolhatók más emberi jogok sem. Első ránézésre az is evidenciának tűnik, hogy az emberi élethez való jog elsőbbséget élvez egy másik ember tulajdonhoz való jogával szemben. Ellenkező esetben ugyanis a tulajdonosnak önzetlenül biztosítania kellene minden nincstelen létfenntartási szükségleteit, az éhezőt pedig nem lehetne megbüntetni az életben maradásához szükséges javak eltulajdonítása miatt. Az európai felfogás szerint jelenleg a tulajdonhoz való jog védelme értelemszerűen nem indokolhatja más ember életének – jogos – kioltását, ez ugyanis a jogos védelem arányosságába nem fér bele, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 2. cikke sem nevesíti a tulajdon elleni támadást az élet kioltását kivételesen indokoló körülmények között. Az amerikai tulajdonfelfogás azonban ezt elfogadja,<sup>166</sup> és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is csak az élet kioltásának önkényességét tiltja, ám ennek már nem szab olyan szűk kereteket, mint az európai közfelfogás.<sup>167</sup> Az Egyesült Államokban ugyanis nagyon erőteljesen hat az a *John Locke*-tól származó gondolat, hogy az ember egyik legbecsesebb tulajdona a saját munkája. Már *LOCKE* is abból indult ki, hogy a tulajdon az emberek munkájának eredményeként jött létre, aminek hatására az emberek gazdagodni kezdtek.<sup>168</sup> *Adam SMITH* ugyan-  
ezt úgy fogalmazta meg, hogy: „saját munkája olyan tulajdona az embernek, amely minden más tulajdonának a legfőbb forrása, s mint ilyen, a legszentebb

<sup>165</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.

<sup>166</sup> Elegendő csak az amerikai alkotmány 5. kiegészítésére utalnunk, amely a szabadságot, a tulajdon és az életet egységként kezeli. Egyes amerikai jogirodalmi álláspontok szerint pedig a tulajdon még szentebb dolog, mint maga az élet. Lásd erről „Life and property” *The New York Times*. October 12, 1874. [query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?\\_r=1&res=9804E0DF153BEF34BC4A52DFB667838F669FDE&oref=slogin](http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?_r=1&res=9804E0DF153BEF34BC4A52DFB667838F669FDE&oref=slogin).

<sup>167</sup> Lásd *KONDOROSI Ferenc: Jogalkotás a XXI. század hajnalán* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007) 143.

<sup>168</sup> *LOCKE* (68. lj.) 71.

és legsérthetlenebb.<sup>169</sup> A tulajdonhoz való jog biztosításával tehát ebben a fel-fogásban már nem (elsősorban) csak a *fizikai dolgokon* fennálló jogait védik az egyénnek, – ahogy tette ezt annak idején a római jog<sup>170</sup> – hanem az ember saját kezének munkáját és ezáltal magát az *életét*, hiszen az ember életét lényegében az határozza meg, hogy a – saját döntése alapján – hogyan rendelkezik saját idejével: azaz, hogy az idejét munkával vagy szabadsággal tölti-e el.<sup>171</sup>

Mіндеz arra enged következtetni, hogy a nemzetközi trendekből önmagában nem következik egyértelműen az élethez való jognak a tulajdonnal szembeni abszolút és feltétlen elsőbbsége, ami a már említett – adott esetben negatív – következményekhez is vezethet.

## 8. A „lakhatáshoz való jog” – „csak” államcél

Érdekes tulajdonvédelmi aspektusa lehetett volna annak, ha az Alaptörvény a lakhatáshoz való jogot, mint alapjogot deklarálta volna. Az Alkotmánybíróság már 2000-ben a szociális biztonsághoz való jog kapcsán kimondta, hogy az *nem foglalja magába a lakhatáshoz való jogot*.<sup>172</sup> A „lakhatáshoz való jogot” az Alaptörvény „csupán” államcélként,<sup>173</sup> és nem alapjogként fogalmazza meg, mint a spanyol alkotmány, amely szerint: „Minden spanyolnak joga van ahhoz, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. Az állami szervek biztosítják az ehhez szükséges feltételeket, és olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek hatékonyra teszik e jog gyakorlását; a telekhasználatot a közérdeknek megfelelően szabályozzák a telekspekuláció megakadályozása céljából.”<sup>174</sup> Az Alaptörvény tehát a lakhatás terén lényegében az állami kötelezettségvállalást szigorítja az emberhez méltó lakhatás feltételeinek – az erre való törekvési kötelezettség – előírásával, amely azonban semmiképp sem keletkeztet tulajdoni igényt az egyén számára, vagyis nem jelenti azt, hogy az államnak minden hajléktalan

<sup>169</sup> ADAM SMITH: *A nemzetek gazdagsága* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1959). 127. Idézi LENKOVICS (27. l.) 8–9.

<sup>170</sup> A római jogi tulajdon tipikusan testi tárgyakon fennálló teljes jogi hatalmat (*plena potestas*) biztosított a jogosult számára. Maga a tulajdon fogalma is ez alapján került meghatározásra, aminek megfelelően „a tulajdon egy dolog feletti teljes hatalom, amelynél fogva a magában mindenki megteheti mindazt, amivel nem zavar másokat”. FÖLDI–HAMZA (107. l.) 288.; a római tulajdonvédelem kezdeteiről és szimbolikájáról lásd egyebek mellett NÓTÁRI (107. l.) 127–160.

<sup>171</sup> Lásd erről „Property and the Right to Life”. [wealthisnottheproblem.blogspot.com/2008/07/property-and-right-to-life.html](http://wealthisnottheproblem.blogspot.com/2008/07/property-and-right-to-life.html).

<sup>172</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

<sup>173</sup> Szabadság és felelősség XXII. cikk.

<sup>174</sup> Spanyol alkotmány 47. cikk. TRÓCSÁNYI–BADÓ (34. l.) 929.

számára lakást kell(ene) biztosítani, annyit viszont igen, hogy törekednie kell egy olyan állapotra, hogy a hajléktalan emberek ne az utcán töltsék az éjszakát.

## 9. Összegezés

A tanulmány törekedett a tulajdonra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések átfogó bemutatására. Ráműtöttem arra, hogy a tulajdoni formák védelme terén az Alaptörvény az eddiginél fokozottabban kívánja védeni az állami tulajdont, a nemzeti vagyont, amelynek – például az önkormányzatok esetében – számos gyakorlati következménye is lesz majd.

A tulajdonhoz való jog, mint alapjog terén nagyjából az az általános következtetés vonható le, hogy a XIII. cikk szövegezéséből önmagában nem feltétlenül következik az eddigi alkotmánybírói gyakorlat szükségszerű változása, hiszen ez a szakasz gyakorlatilag csak az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megjelenő szociális kötöttséggel egészült ki a „társadalmi felelősségre” történő utalással. Ami a tulajdon alapjogi védelmét illeti, az esetleges változást nem a XIII. cikktől lehet majd várni, hanem az Alaptörvénynek a bírói döntések feletti alkotmánybírói felülvizsgálati jogkörét megeremlítő rendelkezésétől. Ez ugyanis elindíthat egy olyan folyamatot, amely lehetőséget nyit a tulajdon alkotmányjogi – de a magánjogi jogvitákban is alkalmazható – fogalmának újragondolására, amennyiben ennek az alapjognak – illetve a többi alapjognak – a polgári ügyekben az Alkotmánybíróság közvetlen alkalmazhatóságot kíván a jövőben biztosítani. Ennek veszélyeire azonban már többen felhívták a figyelmet, a tanulmány ezekre is igyekezett – ha csak érintőlegesen is, de – kitérni.

Ugyancsak érintettem a jogos védelem Alaptörvénybe bekerülő rendelkezését, ennek várható hatásait a bírói gyakorlatra. Itt még számomra nem világos, hogy valóban csak a Btk. szabályainak alkotmányos rangra emeléséről van-e szó, vagy akár közvetlenül is alkalmazandó, az eddigi büntetőbírói gyakorlat megváltoztatására (is) irányuló rendelkezéssel állunk szemben.

A tulajdon alaptörvényi szabályozása kapcsán kitértem a tulajdon alkotmányos elvonásának két esetkére: a kisajátításra és a közteherviselésre is. Az Alaptörvény gyakorlatilag ez utóbbi terén változtatott a korábbi alkotmányhoz képest, legalább is szövegszerűen, a kisajátítás terén érdemi változás az eddigi-ekhez képest nem történt. Ugyancsak nem történt érdemi, csupán szerkezetbeli változás az öröklési jog terén, noha ezzel ellentétes törekvések is felfedezhetőek voltak az alkotmányozás során. Tulajdonjogi vonatkozása lehetett volna a lakhatáshoz való jog, mint alapjog bevezetésének is, ez azonban – tegyük hozzá: szerencsére! – csak államcélként került be az Alaptörvénybe.



# GAZDASÁGI ALKOTMÁNY: A PIAC ÉS A VERSENY VÉDENDŐ ÉRTÉKEI\*

TÓTH TIHAMÉR\*\*

## 1. Bevezetés

Az Alaptörvény a gazdasági verseny alkotmányjogi megítélésével kapcsolatban is hozott változásokat. A korábban hatályos Alkotmányhoz képest egyrészt szűkült a releváns normaszöveg, másrészt viszont bővebb is lett. A szociális piacgazdaság, mint államcél már nem kerül megemlítésre, a vállalkozás szabadsága a foglalkozás szabad megválasztásának szabályozásához került, a versenyjogi tárgykörök közül kifejezetten megemlítésre került az erőfölénnyel és a fogyasztók megtévesztéssel szembeni állami fellépés fontossága. Tanulmányommal azt kívánom bemutatni, hogy az új szöveg várhatóan jelentős változást fog-e okozni, akár az alkotmányjogban, akár a versenyjogban, vagy éppen a Gazdasági Versenyhivatal és a bíróságok jogalkalmazásában. Kiindulási alapként áttekintem az Alkotmánybíróság (továbbiakban AB) verseny védelemmel kapcsolatos húszéves gyakorlatát, és felvázolom az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) tagjaként szintén releváns uniós gazdasági alkotmányt. A 2012-től hatályos változások háttéréül felidézem a gyors alkotmányozási folyamat kapcsán ismertté vált szövegtervezeteket, politikai háttérként pedig a Fidesz-KDNP koalíciós kormány gazdaságpolitikai programjának versennyel kapcsolatos részeit. Végezetül az Alaptörvény rendelkezéseit értelmezve megpróbálok választ adni arra a kérdésre, hogy változik-e a verseny védelmének szintje Magyarországon.

Mint azt Drinóczi Tímea kiváló könyvében<sup>1</sup> részletesen is bemutatja, a gazdasági alkotmány számos kérdést ölel fel, így különösen a tulajdonnal, a munkával, az államháztartással, szociális jogokkal és a verseny/piac szerepével kapcsolatos viszonyokat. Írásomban csak ez utóbbi témával, a szélesebb ér-

---

\* A tanulmány része az OTKA által támogatott, *A verseny megítélése Magyarországon* tárgyú kutatásnak.

\*\* Egyetemi docens (PPKE JÁK), ügyvéd (Réczicza White & Case LLP Ügyvédi Iroda).

<sup>1</sup> DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2007) 72–73.

telemben vett gazdasági alkotmányon belül a piac és a verseny alkotmányos megítélésével foglalkozok.

A pécsi szerzőhöz csatlakozva alapvetően fontosnak tartom annak világossá tételét, hogy milyen emberképben gondolkodva alkotmányozunk (ez természetesen nem csak a gazdasági alkotmány szempontjából meghatározó kérdés). Az ember testi-szellemi-lelki mivoltának felismerése, a helyesen értelmezett szabadság kép nélkül könnyen tévútra futhatunk. Amikor a piac szerepéről gondolkozunk, fontos szem előtt tartani, hogy a piac, a gazdaság nem egy tőlünk függetlenül létező valóság, hanem annak minden ember szerves része. Egyfelől úgy, hogy akár a kereslet, akár a kínálat egy apró pontjaként mi is részt veszünk a gazdasági folyamatokban, másfelől abban az értelemben is, hogy emberi mivoltunk lényegét jelentő (felelősséggel is járó) szabadságunknak egyik megnyilvánulása a gazdasági életben való, közjót szolgáló önmegvalósítás (hasonlóan a magánélet, a család, a politikai és egyéb döntéseink szabadságához).

## 2. A piac és a verseny az Alkotmány szövegében

A verseny szerepe a gazdaságban és a társadalomban rendkívül összetett kérdéseket vet fel. Az állam kontra piac vita minden bizonnyal soha nem zárható le, főleg nem egy gyors alkotmányozási folyamatban, fontos viszont, hogy beszéljünk róla, illetve hogy az új alkotmány közösségünk többsége számára elfogadható kereteket, értékeket azért rögzítsen. Az állami szerepvállalás (gondoljunk csak a kizárólagos jogosultságokra, a piacialépés szabályozására, vagy éppen az állami támogatási programokra) és az ezzel szükségszerűen velejáró egyéni szabadság korlátozás megfelelő arányának megtalálása a mindenkori gazdaságpolitika egyik legfontosabb kérdése. Az Alkotmány feladata e körben annyi lehet, hogy az állam privátszférába való beavatkozásának kereteit e téren is világosan megszabja. Van egy olyan határa az állami intervenciónak, amely a versenyszabadsággal összefüggő emberi méltóságot veszélyezteti.

Az úgynevezett „rendszerelváltás” főbb kereteit meghatározó Alkotmány preambuluma deklarálta a szociális piacgazdaság célkitűzését: „A többpárt-rendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg [...]” Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” Megjegyzendő, hogy ez nem egy túl jól sikerült leírása a kívánatos piacgazdaság tartalomnak (ennél még a preambulumban államcélként megjelenített, később nem használt „szociális” piacgazdaság jelző is többet mond), hiszen milyen piacgazdaság

lenne az, ahol a köztulajdon és a magántulajdon nem minősül egyenjogúnak? A köz- és a magántulajdon ily módon való párba állítása mondhatni magától értetődő, nem ad hozzá tartalmában újat a piacgazdaság szóhoz. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése azt rögzítette, hogy „A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát”.

### 3. A piac és a verseny értelmezése az AB gyakorlatában

A piacgazdaság működésének egyik fontos eleme az állam és a magántulajdonú vállalkozások közötti esélyegyenlőség garantálása. Erre mutatott rá a „korai” 59/1991. (XI. 19.) határozat.

„Az Alkotmány 9. §-ából következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert és védett elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét.” [...] A polgári jogi (társasági jogi) szabályozás során a jogviszonyok alanyait (beleértve az államot is) – az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőnek kell tekinteni.

A 9. § (2) bekezdése alapján az AB a vállalkozáshoz való jogot – szemben a gazdasági versenyben való részvétel szabadságával – alapjogként határozta meg, azonban az nem abszolutizálható és nem korlátlan. Az 54/1993. (X. 13.) AB határozatot követően a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, különös esete. Az a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti.

„Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”



Ez nehezen támadható értelmezés, az ugyanakkor kevésbé érthető, hogy miért kellett az ily módon tartalommal feltöltött vállalkozás szabadságát összemოსni a versenyszabadsággal. Véleményem szerint nem volt rossz elgondolás a gazdasági relevanciával is bíró alapjogokhoz visszanyúlnia a testületnek, de nem kellett volna tartania a versenyszabadság önálló tartalommal való feltöltésétől sem.

A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény egyes rendelkezéseit támadó indítvány szerint az ÁVRt. létrehozása jelentős veszélyt jelenthet a piaci verseny szabadságára, gátolhatja a szociális piacgazdaság kialakításához elengedhetetlenül szükséges magántulajdon kibontakozását. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állami tulajdon fölénye mellett polgári társadalmi rend és szociális piacgazdaság rendeltetésszerűen nem működhet. Az AB ennek kapcsán a 33/1993. (V. 28.) AB határozat indokolásában kifejtette, hogy

„[a]z Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.”

Ebből az AB számára az következett, hogy polgári jogi jogalanyok, a gazdasági társaságok között a vagyoni viszonyok körében tett megkülönböztetés főszabályként alkotmányellenes.

Az elmúlt húsz év verseny szempontból legfontosabb döntésének a közúti közlekedésről szóló törvényt érintő 21/1994. (IV.16.) AB határozat tekinthető, itt fejtette ki legrészletesebben az AB piacgazdasági „ars poetica”-ját. Elgondolkodtató tényként megjegyzendő, hogy az ezt követő döntések elméleti szinten nem sok újat tettek hozzá az eredeti állásponhoz. Ez számomra azt jelzi, hogy e piac és verseny kérdésében az AB mindig óvatos, visszafogott értelmezési vonalat követett. Ez annyiban érthető, hogy a gazdasági jogban kifejezetten nem járatos AB tagok számára a piacgazdaság és verseny kérdései jogilag nehezebben megfoghatók lehettek, mint mondjuk a nem kevésbé absztrakt jogállamiság eszménye vagy diszkrimináció tilalma.

„A piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. Az Alkotmánybíróság a 33/1993. (V. 28.) AB határozat indokolásában kifejtette, hogy az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. [...] Az állam gazdasági beavatkozásának mértéke, módja koronként, kormányonként változhat; ugyanakkor van egy határ: a piacgazdaságot nem lehet nyilvánvalóan lehetetlenné tenni. [...] A piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló állammecélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg az Alkotmánybíróság. Ilyen például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése.”

Az AB ezen korai döntése miatt szokás azt mondani, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges. DRINÓCZI Tímea is rámutat, hogy ezzel egy már akkor is meghaladott németországi gyakorlatot vett át a testület (miközben a két Alkotmány szövege sem volt egészen egyező).<sup>2</sup> Ha az indokolás szövegét alaposabban megnézzük, akkor úgy kell a semlegességi deklarációt pontosítani, hogy az AB feladatának tekinti a piacgazdaság védelmét, de azon belül nem érzi feladatának állást foglalni, hogy annak mely változatát tartja ideálisnak (nem mintha a piacgazdaság aleteinek létezne taxatív listája). Az Alkotmány preambuluma ugyanakkor a „szociális” jelzővel illeti a piacgazdaság nemes eszményét, azaz ad támpontot az AB-nak arra, hogy a piacgazdaság kereteit szét nem feszítő állami intézkedést is megítéljen. Másfelől, mint azt majd látjuk, az alapjogi védelmen keresztül maga az AB is meghaladta ezt a totális távolságtartást mutató deklarációt, tartalommal feltöltve az állammecélnak minősített szociális piacgazdaság eszményképét. Nem igaz, hogy csak az általános államosítás és a szigorú tervgazdaság minősül a piacgazdaság sérelmének. Nem helyes megközelítés, hogy a piacgazdaság megsértése miatt csak e szélsőséges (reálisan aligha elképzelhető) esetekben lehet fellépni, míg a verseny szabadságát más, kevésbé súlyos állami intézkedések is sérthetik. A piacgazdaság és a verseny szabadsága nem különböztethető meg ily módon egymástól.

Az AB gyakorlatában a piacgazdaságot értelmezési segédeszközként használta a „gazdasági rendszert” leíró, illetve meghatározó jogok és intézmények értelmezésénél. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat a következőket sorolta fel:

- a tulajdonhoz való jog, a köztulajdon és magántulajdon egyenlősége;

<sup>2</sup> DRINÓCZI (1. l.) 75.

- a vállalkozás joga, a versenyszabadság;
- az állami tulajdon;
- az állami vállalatok és a szövetkezetek, illetve az önkormányzatok tulajdoni önállósága;
- a munkához és a foglalkozásválasztáshoz való jog;
- az érdekvédelmi szervezkedés joga;
- a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog;
- a diszkrimináció tilalma és
- végső esetre az emberi méltósághoz való jogból levezetett általános személyiségi jog.

Szintén nem egyszerű kérdéseket vet fel a diszkrimináció tilalmának mércevé tétele: ha azt tényleg komolyan vennénk, akkor a legtöbb szelektív jellegű állami gazdasági (korlátozó-szabályozó) intézkedés főszabályként alkotmány-sértő lenne, hacsak nem lehetne fontosabb közérdekvédelemmel megindokolni. Az AB több esetben is a 70/A. § szerinti diszkrimináció tilalom megsértése miatt mondott ki alkotmányellenesnek önkormányzatok által a közterület használati díjak tárgyában hozott rendeletet (mondván pl. hogy a mozgóárusok és az állandó eladóhelyek közötti jelentős tarifaejtérés indokolatlan és ésszerűtlen). Egy ilyen döntés meghozatalánál az AB akaratlanul is a versenyjog egyik legnehezebb kérdésében, az érintett piac meghatározásában foglal állást: csak az egy piachoz tartozó, egymással valóban versengő vállalkozások megkülönböztetése képes versenykorlátozó hatással járni. Ha az AB versenyjogi szempontból nem egy érintett piacon levőket megkülönböztető szabályozást is alkotmány-sértőnek találná, akkor a versenyjoginál szélesebben vonná meg a diszkriminációtilalom hatósugarát, ami legalábbis a 9. §-sal való együttes olvasat esetén indokolatlan lehet.

Figyelemre méltó szempont a fenti referencia listán utolsóként, mintegy „végső érvként” említett emberi méltósághoz való jog is. Ugyan a későbbiekben ez nem került megfelelő kibontásra, de nagyon közel áll az általam ideálisnak vélt ember és verseny képhez. A versenyszabadság nem értelmezhető az emberi személyiség lényegétől elszakítottan, nincs egy tőlünk függetlenül élő gazdasági rendszer, a gazdasági rendet ugyanúgy emberek, személyek működtetik, mint a társadalom többi építményét. Másként fogalmazva: a gazdasági téren megélt szabadságot korlátozó állami aktus ugyanúgy magyarázatra szorul, mint az egyéb emberi szabadságokat korlátozó intézkedése.

Későbbi döntéseiben a fenti listát sajnos kifejezetten nem korrigálta, pedig nem teljesen egyértelmű, hogy pl. az állami tulajdon külön említése mit takar, vagy éppen az önszervezkedés jogának védelme alapján hogyan lehet egy versenykorlátozó állami intézkedést legitimizálni. A későbbi gyakorlat nem tisztázta, hogy az AB mennyire tekinti teljesnek e listát (pl. a jogbiztonság elve, a visszaható hatály tilalma is fontos védvonalat jelölnek ki az állami túlkapások-

kal szemben), vajon mindegyik eleme ugyanolyan fontos-e, illetve hogy egyikük sérelme esetén pontosan milyen súlyú, jellegű közérdek védelem kivétel képzelhető el.

Még szintén a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában rögzített egy rendkívül előremutató, a későbbiekben kevés figyelmet kapott tételt, amely alapot szolgálhat az állam gazdasági beavatkozása alkotmányosságának megítélését biztosító teszthez. E szerint a piac korlátozásának két legitim okát nevezte meg a testület:

- az egyik a piaci szabadságot a nem megfelelően (közjóval ellentétesen) gyakorolt piaci szabadsággal szemben védelmező indokok (az AB utal arra, hogy a liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni);
- alkotmányos lehet továbbá a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból.

Mint az alábbiakban látjuk, ez a megközelítés nagyon közel áll az uniós gazdasági alkotmány felfogásához, továbbá tartalmazza azt a nem csekély tételt, mi szerint az állam gazdasági beavatkozása legitimizálásra szorul. Másként fogalmazva: elsőrangú szempont a személyek versenyszabadsága, amelyet ugyan az állam korlátozhat, de ehhez a fenti két indok valamelyikének meg kell valósulnia. E téren pedig az Alkotmánybíróságnak is határozottabb szerepet kellett volna vállalnia: ki más döntheti el végső soron, hogy egy piackorlátozó szabályozás valóban a piaci versenyt védi, vagy az egyéb közjót szolgáló érdek valóban olyan fontos-e, ami indokolja a kiválasztott állami intézkedést?

Ehhez kapcsolódóan a későbbi döntésekből kitűnik, hogy pl. a gyógyszer olyan különleges termék, amely esetében az egészség védelme indokolja a klasszikus piaci logika átírását állami beavatkozással.

Az AB piacgazdaság-versenyszabadság-alapjogok triász kapcsán követett álláspontját kiválóan tükrözi a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatból vett alábbi idézet:

„A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.”

A gazdaságpolitika részét képezően egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása az AB számára alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi meg-

valósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik. Az 59/1995. (X. 6.) AB határozat<sup>3</sup> szerint

„A verseny szabadságának állami elismerése és támogatása [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog (pl. tulajdonhoz való jog, köztulajdon és magántulajdon egyenlősége, munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog, szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog) objektív intézményvédelmi oldalának kiépítését. A szabad versenynek külön alkotmányos mércéje nincsen, hanem elsősorban ezen alapjogoknak az érvényesítése és védelme útján valósul meg.”<sup>4</sup>

A 87/2008. (VI. 18.) AB határozat a biztonságos és gazdaságos gyógyszer-és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (Gyftv.) 36. § (4) bekezdése alkotmányellenességét állapította meg. A döntés alapjaként felidézte a 19/2004. (V. 26.) AB határozatot, mely szerint „[a]kkor, amikor az Alkotmány elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát, egyben rögzíti azt is, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság”.

Az AB ezután rögzíti, hogy piacgazdaságban az árat általában az ügyletben részt vevő felek megállapodása alakítja – ehhez képest a verseny szabadsága korlátozódhat, ha az állam beavatkozik az árak szabad alakulásába. Bizonyos közvetlen állami árbeavatkozásra a piacgazdaság körülményei között is szükség lehet, ha a piaci mechanizmusok szabad érvényesülése a közérdekkel ellentétes magatartáshoz vezetne, vagy a kivételes beavatkozás éppen a verseny érdekében történik. Miután összegzi a 21/1994. (IV. 16.) AB és a 818/B/1997. AB határozatok megállapításait, hangsúlyozta, hogy a gyógyszerpiacon a klasszikus piaci logika nem érvényesül teljeskörűen; az állam nagyobb szabadsággal bír a gyógyszerpiaci folyamatokba való beavatkozásba, mint más piacok esetében. A Gyftv. 43. §-a a piacgazdaságot korlátozza ugyan, de mivel a piacgazdaság nem tekinthető alapjognak, a szerződéskötési szabadság sérelme önmagában az „árbefagyasztás” miatt nem merül fel.

Az AB már a 1211/B/1996. sz. határozatában elismerte,<sup>5</sup> hogy a GVH speciális funkcióval és feladatkörrel rendelkező szerv, amelynek alapvető feladata a piaci verseny tisztaságának és szabadságának fenntartásához fűződő közérdek védelme. A 19/2009. (II. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményükben Lenkovics Barna, Balogh Elemér és Kiss László hozzáteszik ehhez, hogy

<sup>3</sup> ABH 1995, 295, 297–298.

<sup>4</sup> Ezt idézte fel az AB 8/2010. (I. 28.) AB határozatában is az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény „lakóingatlan,” szövegrésze kapcsán.

<sup>5</sup> ABH 2002., 768, 771.

„a tiszta, azaz tisztességes verseny alkotmányos értéknek minősül, az ahhoz fűződő közérdek egyúttal alkotmányos érdek is.”

A vállalkozói szabadság korlátozott megközelítéséhez jó példa a 192/2010. (XI. 18.) AB határozat, mely szerint a Gyftv. 36. § (4) bekezdése nem sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jogot, a gyógyszerismertetési díj kivetése a vállalkozói tevékenység gyakorlásának ellehetetlenítésével nem üresíti ki a vállalkozáshoz való jogot. A törvényhozó önmagában azzal, hogy az állam az általa kialakított közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét biztosította, megteremtette a lehetőséget arra, hogy a gyógyszerismertetéssel foglalkozó gazdasági társaságok – a gyógyszerismertetést ténylegesen végző személyek útján – a tevékenységüket gyakorolhassák. Az AB érvelése szerint az indok, hogy a foglalkoztatók a díj bevezetése miatt az orvoslátogatói létszámot csökkentették, nincs kapcsolatban a vállalkozáshoz való joggal, hiszen az esetleges létszámcsökkenés nem magából a jogszabályból fakadt, hanem az a jogszabályi változás miatti feltételrendszer megváltozásának szintén esetleges, a munkáltató által hozott gazdaságpolitikai döntés következménye. Egy bizonyos vállalkozói kör számára költségnövekedést okozó állami intézkedés tehát nem tekinthető a vállalkozáshoz fűződő alapjog sérelmének, sem a gyógyszerismertető vállalkozások, sem azok által foglalkoztatott gyógyszerismertetők szempontjából.

Az alapjogi jogvédelem keretében folytatott verseny-védelem legjobb példája az AB közterülethasználati díjak, azon belül is a mozgóárusok számára hátrányosabb feltételek megállapításával kapcsolatos gyakorlata. E döntésekben, anélkül, hogy a 9. §-ra támaszkodna, vagy azt akár meg is említené, az AB lényegében a tisztességes verseny kereteinek biztosítását kívánja elérni, az egyenlő versenyfeltételek (uniós jogi fogalommal „level playing field”) biztosítása révén, abban az ideális esetben, ha az AB szerint „homogén csoportot” alkotók köre egybeesik a versenyjog közgazdasági módszereivel megállapított érintett piacon szereplő vállalkozásokéval.

Az AB következetes álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti, és ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között.<sup>6</sup> Ez természetesen nem azt jelenti, hogy minden megkülönböztetés tilos volna, a különböző élethelyzetben levők megkülönböztetése nem tiltott. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként

<sup>6</sup> Lásd pl. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.

(egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni.<sup>7</sup> Az AB gyakorlata szerint a közterületi értékesítést végzők alkotnak homogén csoportot. A közterület használatáért fizetendő díj a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama, stb.) kell igazodnia.<sup>8</sup>

Az AB egyik legutóbbi ilyen tárgy ügyében, Döbrököz község önkormányzatának rendeletének vonatkozó részeit semmisítette meg.<sup>9</sup> A jelen ügyben az önkormányzat a közterület tényleges használatához képest lényegesen eltérő értékben állapította meg díjat: a megközelítőleg hasonló nagyságú (6 m<sup>2</sup>-nyi) területet elfoglaló vendéglátóipari kerthelyiség havi 900 Ft-os díjához képest mozgóárusítás és mozgóbolt esetében alkalmanként 2.000 Ft-ot, de legfeljebb havi 12.000 Ft-ot, vagyis legkevesebb kétszer, de akár tizenháromszor többet kellett havonta fizetni.

#### 4. Az Európai Unió gazdasági alkotmánya

A globalizáció korában az állam gazdasági beavatkozásának lehetséges határait nem lehet szintisztán nemzetállami szinten vizsgálni. Egyre elterjedtebbek a gazdasági integrációk, számos multilaterális szerződés kapcsolja össze a régebben különálló nemzeti piacokat, különféle nemzetközi intézmények ügyelnek a globális játékszabályok betartásán. A jogi szempontból legjobban kiérlelt (és gazdaságilag is a legmélyebb szintet elérő) nemzetközi integrációs alakulat kétségtelenül az Európai Unió. Az EU tagállam Magyarország sok tekintetben nem folytathat a nem-tagállamokra jellemző önálló politikát – ez mindenképpen igaz a gazdaságpolitikára, hiszen az Unió legstabilabb alapját még ma is a gazdasági integráció jelenti. Az EU-nak az elmúlt évtizedekben az alapító szerződéseknek köszönhetően viszonylag jól kiforrott gazdasági rendje, gazdasági alkotmánya alakult ki, amelyben kulcsszerepet játszik a nemzeti határon átívelő belső piac, a kereskedelem, a hatásos verseny, kiegészülve az uniós szinten is elismert értékek védelmével, mint a közszolgáltatások, a regionális kohézió, a környezetvédelem stb.

Az uniós gazdasági-jogi modellre, amelyet egyfajta „külső” adottságként Magyarország is tiszteletben kell, hogy tartson, nagy bizonyossággal lehet a

<sup>7</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

<sup>8</sup> 20/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275, 1278.

<sup>9</sup> 1739/B/2010, közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában.

szociális piacgazdaság jelzőjét társítani. Az uniós értékrendben első a piac, a négy gazdasági szabadság, a verseny szabad folyása, a (tag)állami szabályozó intézkedések csak ott játszhatnak szerepet, ahol a piac hibázik, nem hozza a társadalmilag kívánatos eredményt, vagy éppen egy másik, uniós szinten is fontos, védendő közérdek érvényesülése a versenyszabályok kiiktatását, korlátozását teszi szükségessé. Nincs az EU-ban piaci „vakhit”, de van helyette egy világos értékrend: a főszabály a nyitott piac, a szabad verseny, a kivétel pedig az állami aktivista gazdaságirányítás. Egy nyilvánvaló példát keresve, az áruk szabad mozgását főszabályként az államnak garantálnia kell, az ezt korlátozó állami intézkedés az EUMSZ, illetve a többé-kevésbé kiforrott bírói esetjog alapján legitimizálásra szorul. Hasonlóképpen, a versenyjogban a versenykorlátozó megállapodások, vagy éppen egy monopóliumot teremtő állami jogi privilégium főszabályként tiltottak, azokat pl. a közszolgálati kivétel szigorú feltételei esetén lehet csak jogszerűn fenntartani.<sup>10</sup>

A lisszaboni szerződést<sup>11</sup> követően többen temetni szeretnék volna a piacorientált uniós gazdasági alkotmányt, francia kezdeményezésre az EU feladataiból több évtized után kivették a belső piaci verseny zavartalanságának védelmét, pontosabban az átkerült a 27. sz. jegyzőkönyvbe. Az átstrukturált 3. cikk most az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeket tartalmazza, itt megemlítve a „belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását”. E megfogalmazásból következhetne, hogy a verseny egy a sok lehetséges eszköz közül, jelentősége tehát nem kiemelkedő.

2011. november 17-i ítéletében az EU Bírósága eloszlatta az ilyen irányú kétségeket,<sup>12</sup> amikor arról kellett állást foglalnia, hogy súlyos jogsértésnek minősül-e, amikor az Olasz Köztársaság nem fizettette vissza egy ügyben a jogellenes állami támogatást. A Bíróság hangsúlyozta a versenyszabályok központi fontosságát, amit jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke fejez ki. Szintén irányadó a 27. sz. jegyzőkönyv a belső piac és a verseny fontosságáról, amelyben foglaltak a szerződés szerves részét képezik,

Az EUSZ 3. cikke szerint:

„[...] Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességen, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. [...]”

<sup>10</sup> Lásd erről bővebben: Tóth Tihamér: *Az EU versenyjoga* (Budapest: Complex 2007) 513.

<sup>11</sup> HL C 83/01, 2010. március 30., 1–388.

<sup>12</sup> C-496/09 EU Bizottsága kontra Olasz Köztársaság, még nem publikált ítélet 61. szakasza.



A verseny központi helyét támasztja alá az EUMSZ számos egyéb, nem kifejezetten versenyjogi tárgyú rendelkezése (különösen a 119. és 120. cikkek, részben a 170. és 173. cikkek). E jellemző fordulat szerint:

„A tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását.”

Fontos aláhúzni, hogy az előbb idézett szövegrész nem csak az Unióval, hanem az azt alkotó tagállamokkal szemben is a szabad versenyen alapuló piacgazdaság elvárását rögzíti.

Az Alapjogi Charta<sup>13</sup> 16. cikke is megemlékezik a gazdasági versenyben is kiteljesedő szabadság eszményről:

„A vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.”

Mi ez, ha nem uniós szintű gazdasági alkotmány? Kapcsolódó költői kérdés: kell-e nekünk ennél több? Lehet-e más irányultságú, létezhet-e „szuverén” magyar gazdasági alkotmány?

## 5. Az alkotmányosan védendő gazdasági rend

A német gazdasági csodát elméletileg megalapozó közgazdász és jogtudós professzorok által létrehozott freiburgi iskola egyik fő tétele az volt, hogy a gazdasági alkotmány, a gazdasági folyamatok szabályozásának egy bizonyos rend fenntartását célzó módja azért szükséges és hasznos, mert egyrészt megvédi a gazdaságot a kiszámíthatatlan állami intervencióktól, másrészt megvédi az államot (a társadalmat) a gazdaságban kialakuló túlzott erőkoncentrációtól.<sup>14</sup> Ennek kapcsán továbbgondolásra lehet érdemes az Alkotmány 1. § (3) bekezdésének gazdaságra vonatkoztatott értelmezése, mely szerint „Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására”. Ha ezt nem csak az állam, hanem mindenféle, így a gazdasági hatalom megszerzésére is értenénk, máris remek alapját teremtenénk meg a verseny szabadságát védő versenypolitikának. Ez

<sup>13</sup> HL C 83/02, 2010. március 30., 389.

<sup>14</sup> Lásd bővebben: Tóth Tihamér: „Az ordoliberalis iskola palackpostája – a piacgazdaság eszméje egykor és ma” RUSZOLY József emlékkönyv (Szeged 2010), Acta Juridica et Politica Tomus LXXIII. 58., 877.; CSABA László: „Életképes modell-e a szociális piacgazdaság?” *Távlatok* 2008/80.

legitimálhatná azokat a versenyjogi tilalmakat, amelyek nem engedik az erőfölényes helyzet bizonyos eszközökkel való további kiterjesztését, vagy amelyek gátat szabnak a túlzott piaci koncentrációhoz vezető fúzióknak. Ahol objektív gazdasági szükségszerűség nélkül piaci monopólium jön létre, ott a gazdaság hatékonysága is veszélybe kerül.

Az, hogy egy piacgazdaság milyen piacgazdaság lesz, nem a jelzők kodifikálásán múlik. Tulajdon, szerződéses szabadság, a választás lehetősége és ezek üzleti vagy politikai érdekektől mentes védelme nélkül illúzió a piacgazdaság. Nem a jelzők számítanak, hanem hogy az AB által megnevezett mögöttes alapjogokat mennyire vesszük komolyan, illetve világossá tesszük-e, hogy mi a főszabály (állami gondoskodó gazdaságirányítás vagy a polgárok versenyszabadságára épülő piacgazdaság) és mik a kivételek. Az EU szabályozáshoz képest a magyar gazdasági alkotmány véleményem szerint nem szól kellőképpen világosan arról, hogy kinek van elsőbbsége: államnak, mint gazdasági kereteket meghatározó szuperhatalomnak, szuverénnek, vagy a piacnak, amely mögött szabadságukkal élni kívánó személyek és vállalkozások állnak valójában? Mi a főszabály és mi a kivétel: kell-e alkotmányosan legitimálni magát az államnak, mikor szuverénként – nem gazdasági szereplőként – beavatkozik a piacok működésébe?

Véleményem szerint a kérdésre igenlő választ kell adni. Az alkotmányunk valójában nem semleges gazdaságpolitikailag.<sup>15</sup> Letette a voksot a piacgazdaság, méghozzá a szociális töltetű, azaz a piac elsődlegessége mellett az állami szerepvállalást is kívánatosnak tartó modell mellett. Kormányonként némileg változhatnak a szabad verseny/állami előírások közötti arányok, az állami azonban nem terjesztheti ki hatalmát korlátlanul az emberi személyiség megnyilvánulásának egyik fontos terepére, a gazdasági szerepvállalásra. A gazdasági alkotmányunk tehát nem semleges. Ami hiányzott az AB gyakorlatából, az állami beavatkozás határainak bátrabb, elvi szintű (nem csak egy adott jogszabály értékelésére szorító) megrajzolása.

Az állam versenyszabadságot korlátozó gazdasági szabályozása meglátásom szerint csak akkor helyénvaló, akkor nem lépi túl a gazdasági alkotmány határait, ha

- ennek hiányában éppen a gazdasági szabadság kerülne veszélybe (pl. mások szabadságát korlátozó piaci döntések, megállapodások tiltása), vagy
- jól meghatározott, szintén alkotmányos szinten védett alapjogi, közérdek védelem áll az egyéni vagy bizonyos csoportos érdekek, jogok korlátozása mögött (ez lehet szélsőséges esetben akár a verseny, a

<sup>15</sup> E következtetésre jut NAGY Gusztáv is: „A magyar gazdasági alkotmányosság alapjai” *Közgazgatási Szemle* 2009/4. 44–45.

vállalkozáshoz való jog gyakorlásának teljes kizárása, egy tevékenység monopolizálása, vagy piaci helyett állami hatáskörbe vonása);

- az állami korlátozás szükséges és arányos e közérdek védelme szempontjából (pl. az egészség védelem nem indokolhatja az alkohol vagy a dohányipar állami monopolizálását, még ha van is köztük – távoli, közvetett – összefüggés), ideértve azt is, hogy a piac, vagy más önszabályozó mechanizmus nem tud hasonlóan jó eredményt produkálni.

Ez nem a piac, a tőke, a profit „istenítése”. Ez nem szélsőségesen haszonelvű, materialista ideológia. A katolikus egyház utóbbi évszázadban napvilágot látott társadalmi tanításában is több helyen elismeri a szabad kezdeményezésekre épülő piacgazdaság fontosságát. A *Rerum novarum* százéves évfordulóján kiadott enciklika a megvásárolható szükségletek kapcsán kijelenti, hogy „(a) z egyes országokban és a nemzetközi kapcsolatok terén is a szabadpiac látszik a leghatékonyabb útnak az erőforrások elosztására és a szükségletek legmegfelelőbb kielégítésére.”<sup>16</sup> Vagy éppen a jelenkorból idézve, XVI. Benedek pápa szociális enciklikájában a következőképpen vélekedik a piac szerepéről:

„A piac, amennyiben a kölcsönös, általános bizalom légköre veszi körül, az az intézmény, amely lehetővé teszi, hogy olyan emberek találkozzanak össze, [...] akik értékarányossági alapon kicserélik javukat és szolgáltatásaikat szükségleteik és vágyaik kielégítése céljából. A piac az úgynevezett *kölcsönös igazságosság* alapelveinek alanya, mert ez a fajta igazságosság az egyenlő felek közötti adás- és kapásvizonyt szabályozza. [...] Az Egyház minden időben úgy tartotta, hogy a gazdasági tevékenység nem fogható fel valamiféle társadalomellenes dolognak. A piac önmagában nem az a terep, ahol az erős a gyenge fölé kerekedhet, és nem is szabad ilyenné válnia. A társadalomnak nem kell védekeznie a piac ellen, mintha a piac *ipso facto*, léténél fogva eleve a hiteles emberi viszonyok halálát hozná magával. Az kétségtelenül igaz viszont, hogy a piac negatív módon is működtethető, de nem azért, mert ilyen a piac természete, hanem mert bizonyos ideológia így irányíthatja.”<sup>17</sup>

Mindez annak elismerése, hogy az ember (testi, szellemi és lelki mivoltában) szabadnak született, küldetése, hogy e szabadsággal helyesen élve, mások egyenértékű szabadságát tiszteletben tartva, nem korlátozva személyiségét kibontakoztassa. Keresse a boldogulását – gazdasági szempontból is. Nem jelenti továbbá azt, hogy ennek eredményeként minden ember azonos eredményekkel

<sup>16</sup> Centesimus annus, 34. (1991).

<sup>17</sup> Caritas in veritate, 35. és 36. (2009).

fogja zárni a versenyfutást, mindenki más talentumokat kapott. Az egyenlőség nem a végeredmény, hanem az esélyek egyenlőségét jelenti, amelyet valóban biztosítani kell, ha másként nem megy, állami szerepvállalással. A nemes versengésben elbukók segítése is oly módon kell megvalósuljon, hogy az ne tegye értelmetlenné a főszabályként érvényesülő versenyszabadságot. Úgy kell szociálisnak lennie a piacgazdaságunknak, hogy elkerülje a „szocialista” jelző csapdáját. Az állam túlzott hatalma, jószándékú aktivista szerepvállalása szükségszerűen ködbe burkolja, másodlagossá teszi, elbizonytalanítja a kezdeményező, de egyben felelősségteljes, felebarátjairól gondoskodó polgár képét.

## 6. Úton az új alkotmány felé

A kormányprogram (Nemzeti Együttműködés Programja) gazdaságpolitikai része egyértelműen letette szavazatát a verseny fontossága mellett:

„Mivel minden teljesítmény csakis versenyben és csakis munkából születik, a gazdaságpolitika középpontjába – a verseny mellett – a munkát kell állítani.”

Figyelemre méltó, hogy a munkával egy gondolatmenetben használt verseny koncepció az Alaptörvényben is megjelenik majd.

Az új utak keresésétől sem visszariadó kormányzás első két évében ugyanakkor erőteljesen megjelenik az állami vállalatok működésébe vetett, Franciaországhoz köthető gazdaságpolitika, ami nálunk a privatizáció sajátosságai folytán sajátos multi kontra magyar színezetet is kap (lásd például a három külföldi tulajdonosi hátterű mobilszolgáltató mellé negyedikként piacra lépő állami tulajdonú közös vállalatot). Az egyetemünk Versenyjogi Kutatóközpontja által 2011-ben végzett internetes alapú közvéleménykutatás vizsgálta az általános vélekedést a parlamenti pártok versennyel kapcsolatos hozzáállásáról is azt mutatja,<sup>18</sup> hogy a viszonylag magasan képzett, versenyjogban az átlagnál jártasabb válaszadók szerint a jelenleg kormányzó koalíciónál versenybarátabb az LMP és az MSZP is.

<sup>18</sup> A válaszolók 11%-ának véleménye szerint az LMP kifejezetten versenypárti, melyet az MSZP követ a maga 8%-os eredményével. A Fidesz-KDNP csupán a válaszadók 5%-a szerint kifejezetten versenypárti koalíció, míg csupán 2%-uk tartja annak a Jobbikot. Az inkább versenypártinak tartott pártok között is az LMP végzett az élen a maga 48%-ával, második helyen csakugyan az MSZP áll 44%-kal, szintén harmadik helyre szorult a Fidesz-KDNP 38%-kal, míg a válaszadók csupán 12%-a sorolja az inkább versenypárti csoportosulások közé a Jobbikot. Az eredmények előzetes összegzéséről lásd Tóth Tihamér előadását a 2. Pázmány Versenyjogi Konferencián, 2011. december 2.; <http://www.versenyjog.com/index.php/hu/publikaciok/rendezveny-leiratok>.

A Salamon László KDNP-s honatya által vezetett eseti bizottság által kidolgozott Alkotmány koncepció<sup>19</sup> elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát, ennek érdekében a köz- és magántulajdont egyenjogú és egyenlő védelemben részesíti. Törvény valamely államigazgatási szerv esetében – az általa ellátandó hatáskör jellegére tekintettel, kivételesen – a Kormány irányítási jogkörét megoszthatja vagy el is vonhatja. Ilyen szerv lehet különösen a gazdasági verseny tisztaságával, a közbeszerzésekkel, a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos államigazgatási feladatokat ellátó szerv.

A JAKAB András által közzétett,<sup>20</sup> alapvetően a létező alkotmány feljavításának koncepcióját képviselő tervezet 11. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága piacgazdaság. A (2) bekezdés értelmében a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a gazdasági verseny szabadságát. Az indoklás szerint ezzel a piacgazdaság államcélként rögzítése változatlan formában megmarad. A 9. § (2) bekezdéséből a „vállalkozás joga” rendszertani okokból – s egyben tükrözve az AB következetes jogértelmezését – átkerült volna az alapjogi fejezetbe. Az új 45. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát.

A Fidesz frakció 2011. márciusi tervezetének<sup>21</sup> Alapvetés L. cikke szerint:

(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait.

A XI. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzésével mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

Az alkotmányozási hajrában, április 5-én a Versenyjogi Kutatóközpont Verseny és piacgazdaság az alkotmánytervezetben címmel nyilvános kerekasztal beszélgetést szervezett.<sup>22</sup> *Jakab András* elsőként az államcél és az alapjog közötti különbséget mutatta be. Alapjogok korlátozása esetén alkalmazni kell

<sup>19</sup> 2010. december 20., Magyarország Alkotmányának szabályozási alapelveiről szóló OGY határozati javaslat.

<sup>20</sup> 2011. január 10., elérhető: <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>.

<sup>21</sup> Forrás: <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-418630>.

<sup>22</sup> A jegyzőkönyvet lásd [http://www.versenyjog.com/files/WS/alkotmany\\_verseny\\_vita\\_20110405.pdf](http://www.versenyjog.com/files/WS/alkotmany_verseny_vita_20110405.pdf).

a szükségesség és arányosság tesztjét. Ha valami csupán államcél, akkor ez sokkal szabadabban korlátozható. Alapjog például, ha mindenkinek joga van a szabad versenyre épülő gazdaságban való részvételhez. Véleménye szerint ez az új Alkotmány L) cikkében megfogalmazásra kerül, a régi szövegben megtalálható piactudományi klauzulát váltva le.

A tervezet szövege mellett érvelve Gulyás Gergely és Domokos László is az értékteremtő munka és a verseny fontosságát emelte ki, véleményük szerint érdemi változást nem fog hozni az új szabályozás. Az L) cikkben található kiemeléseket, kifejezéseket tekintve azonban inkább hozzáadtak a jelenlegi normához, mint elvettek abból. *Domokos László* magánvéleményeként azt emelte ki, hogy a cél szerinte a versengő piactudomány megvalósítása. E tekintetben a tervezet szövege többletet tartalmaz a megfogalmazásával a jelenleg hatályos Alkotmányhoz képest, mintegy tükrözve az értékválasztást. *Gulyás Gergely* véleménye szerint az erőfölénnyel szembeni fellépés valóban élvez egyfajta prioritást, viszont ez nem jelenti azt, hogy a versenyjog többi területe nem lenne fontos. *Szakadát László* közgazdászként és volt versenytanácsstagként hangsúlyozta, hogy a gazdasági erőfölény kontrollja a versenypolitika legvitatottabb területe, nincs konszenzus az optimális állami beavatkozás mértékéről, szemben például a kartellek okozta gazdasági károkról. Többen egyetértettek abban, hogy e célt jobban elérné, ha „gazdasági erőfölény” helyett „gazdasági” vagy „piaci hatalomról” szólna a cikk. Az erőfölény fogalma ugyanis versenyjogi fogalom, nem lenne szerencsés, ha annak az AB új értelmet adna.

## **7. Az Alaptörvény piaccal és versennyel kapcsolatos rendelkezései és azok várható értelmezése**

2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény Alapvetés része szerint

„(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

A szociális piactudomány megnevezése hiányzik a szövegből, de a Nemzeti Hitvallás azon tételét, mely szerint „*Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése*”, ha a gazdasági életre fordítjuk, könnyen megalapozhatja a szociális piactudomány gyakorlati megvalósítását. Mi más lenne a gazdaság célja, mint a rende-

zett, igazságos, szabadságra épülő jó élet biztosítása? A sorrend sem mellékes: a polgár van az első helyen, második az állam. Az államtól az várható, hogy szuverénként igazságosságon alapuló rendet, gazdasági rendet hozzon létre és intézményeivel tartson fenn, ha pedig vállalkozói köntösét ölti magára, akkor ugyanezen rendet ne veszélyeztetően járjon el.

Az előbb említett kerekasztal beszélgetésen elhangzott vélemények többsége szerint a szövegezés ugyan hagy kívánni valót maga után, de e mögött nem azonosítható egyértelműen új tartalmú állami akarat, a verseny és a piacgazdaság eddigi alkotmányos megítélése minden bizonnyal nem fog változni a jövőben sem. Lehet, hogy a kerekasztal beszélgetésnek is köszönhetően, vagy éppen a GVH minden bizonnyal hasonló célzatú javaslatai miatt annyi változás történt a tervezetnél képest, hogy egy vessző helyett pont került a (2) bekezdésbe. Ennek kapcsán egyet lehet érteni Tóth András, a Versenytanács elnökének véleményével, mely szerint ezzel a nyelvtani művelettel nem áll fenn azon szűkítő interpretáció veszélye, amely a versenyvédelem feladatát – és így a versenyjog alkotmányosan indokolt körét – a második mondatban nevezett gazdasági erőfölény és fogyasztók megtévesztése tilalmára szűkítené le.<sup>23</sup> Ehhez azt tenném hozzá, hogy a második mondat ilyen formájában a versenyjog hatósugarán túlmutató jelentőséggel bír. Az erőfölénnyel szembeni fellépés más jogterületeken, különösen a szabályozott iparágak (pl. energiaipar, hírközlés, média) kapcsán is központi állami feladat, s a fogyasztók jogainak is csak egy kis szeletét teszi ki a versenyjogi körbe eső tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak nevezett, lényegében megtévesztés tilalom.

Az a tény, hogy a korábbihoz képest bővült a szöveg a „tisztességes” verseny védelmével, véleményem szerint nem jelent érdemi változást. Egyfelől igencsak bizonytalan, milyen tartalommal tölthető majd fel alkotmányjogi szempontból a tisztességes eszméje – versenyjogi oldalról nem mondható, hogy egyértelmű, kiforrott tartalommal bírna e jelző. Ugyan az 1996. évi LVII. törvényünk a nevében is szerepelteti a tisztességtelen piaci magatartások tilalmát, a Tpv-t. e generálklauzulaként ismert 2. §-át önmagában az utóbbi időszakban nem alkalmazták a bíróságok. Másfelől az is elképzelhető, hogy sokan nyilvánvalóan versenyellenes kartellt sem tekintenének „tisztességtelennek” (és egyben jogba ütköző cselekedetnek), lásd például egy kis magyar termelők által a nagy multikkal szemben szervezett kartellt. Ugyanígy, a kereskedők közötti kereszt szállításokat tiltó exkluzív értékesítési rendszerre is nehezen mondanánk rá kapásból, hogy az „tisztességtelen”, miközben a gazdasági verseny hatékonyságát korlátozó, versenyjogba ütköző magatartásról lenne szó. Azt is meg merném kockáztatni, hogy ez a jelző nem is kifejezetten a versenyjog alapjaihoz járul

<sup>23</sup> Tóth András: „Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és piaci verseny viszonyára tekintettel” *Versenytükkör* 2012/1.

hozzá, hanem egyéb kereskedelmi, szabályozási jogterületeken lehet jelentősége, pl. a beszerzési ár alatti értékesítést tiltó szabályozásnál.

A releváns alaptörvényi szövegrészek elemzése és az előzmények fényében tehát úgy tűnik számomra, hogy jelentős változást a verseny, a piacgazdaság megítélése kapcsán nem hozott az új normaszöveg, de természetesen a végső szót e kérdésben majd az Alkotmánybíróság mondhatja ki az elkövetkező években.

## 8. Intézményi kérdések

A gazdasági alkotmány érvényesülésének természetesen intézményi garanciái is vannak. E helyütt két kérdésre szeretnék röviden kitérni: a „rendes” bírók szerepére és a versenyhatóság státuszára.

A Gazdasági Versenyhivatal különleges státuszú közigazgatási szerv, lényegében az aktuális kormányzattól függetlenül kötelessége érvényesítenie a versenyjogi szabályokat. Az érdemi döntéseket meghozó versenytanácsstagokat több esetben is quasi bírói státuszú köztisztviselőként kezelte az AB. A GVH közjogi helyzetét, amely az elmúlt két évtizedben nemzetközi összehasonlításban is jól vizsgázott, nem védi alkotmányos rendelkezés, a GVH-t egy versenyellenes hangulatú parlamenti egyszerű többség akár egy tollvonással meg is szüntethetné (az EU tagság e tekintetben is csak korlátozott védelmet ad az intézmény számára), de legalábbis kormányzati szervvé degradálhatná. A versenyt védendő értéként kezelő emberek szemszögéből nézve erősebb garanciák lennének kívánatosak.

A nemrég hozott, 183/2010. (X. 28.) AB határozat alapjául szolgálhatott volna a GVH státuszának magasabb szintre emeléséhez. A döntés indokolásában az AB kiemelte, hogy a GVH elnökhelyetteseinek megbízását érintő törvénymódosítás alkotmányellenessé nyilvánításakor figyelembe vette, hogy

„a GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de a GVH sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van. A GVH államszervezetben betöltött szerepe a gazdasági verseny szabadság védelmében nyilvánul meg.”

Azt lehet mondani, hogy ezzel az AB azt ismerte el, hogy a verseny szabadságának védelme olyan fontos érték, amelyet a mindenkor kormányzat gazdaságpolitikájától függetlenül célszerű, ha egy autonóm, nem-kormányzati hivatal védelmez. Ha még figyelembe vesszük azt is, hogy az utóbbi időszakban más, gazdasági életet szabályozó hatóság is alkotmányos rangra emelkedett (Médiahatóság, PSZÁF), úgy könnyen lehetne amellettt érvelni, hogy a GVH státuszának alapszabályait az új alkotmányban rögzíteni kellene, adott esetben



megengedve elnökének a rendelet kiadás jogát is: a versenykorlátozó megállapodások egyes csoportjait a tilalom alól kiemelő csoportmentesség, vagy a bírságok megállapításának menete, módszertana olyan témák, ahol nem lenne a valóságtól elrugaszkodott elképzelés a versenyhivatali jogszabályalkotás. Ez azért is praktikus megoldás lett volna, mert az érdemi döntéseket meghozó versenytanácsstagokat a GVH elnöke nem korlátozhatja munkájában, számára követendő irányvonalat, utasításokat nem adhat.

Ami a versenyjogi kérdésekkel találkozó bírókat illeti, közismert módon az EU gazdasági alkotmányát képező rendelkezéseket, amennyiben azok önmagukban vagy más szerződéses cikkekkkel együtt olvasva közvetlen hatállyal bírnak, kötelessége minden magyar bírónak érvényre juttatnia. Az uniós jog elsődlegességéből levezetett parancsolat szerint az uniós joggal ellentétes tagállami szabályozást félre kell, hogy tegye, az abban foglalt rendelkezéseknek az uniós jog rovására nem szerezhet érvényt. Az uniós gazdasági alkotmány védelme érdekében így a magyar bíró egyrészt (i) megállapíthatja, hogy egy magyar jogszabály pl. az uniós versenyjogba ütközik, (ii) másrészt ennek eredőjeként köteles azt félretéve az uniós jog érvényesülését biztosítani. Ehhez képest, amikor a magyar gazdasági alkotmány sérelme merül fel (pl. tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem állapítható meg, az uniós dimenzió hiányzik), a magyar bíró maga nem mondhat ki magyar jogszabályt a magyar gazdasági alkotmányt sértőnek, az AB döntéséig nem vonhatja le a megfelelő jogi következményeket, nem teheti félre adott eset eldöntések kapcsán az alkotmányértő jogszabályt.

Ennek fényében az alkotmányozás továbbgondolandó kérdése lehetett volna, hogy jó-e ez a kettősség, mikor érkezik el a magyar alkotmányjog ahhoz a ponthoz, amikor alkotmányos jogaik védelmét rendes bíróságok előtt közvetlenül is gyakorolhatják az jogot és igazságot kereső polgárok? Másként fogalmazva, miért bízunk meg a bíróinkban akkor, amikor (szükség esetén az Európai Unió Bíróságának jogértelmezését is kikérve) egy magyar jogszabály uniós gazdasági alkotmánnyal való összhangja a kérdés, és miért kötjük meg a kezüket akkor, amikor egy látszólag egyszerűbb, csak nemzeti szintű ügyet érintően merül fel a magyar gazdasági alkotmány értelmezése?

## 9. Összegzés

Magyarország létező gazdasági alkotmánya véleményem szerint nem annyira semleges, ahogy azt az AB korai döntéseiben deklarálja. A (szociális) piacgazdaság valóban nehezen tölthető fel normatív tartalommal, a vállalkozás szabadsága és számos alapjog védelmén keresztül azonban az AB számos, piacgazdaságot védő döntést hozott, bebizonyítva, hogy nem csak a verseny szélsőséges állami kizárása esetén van mondanivalója e témában. Talán bátrabban lehetett

volna tartalommal feltöltenie a verseny szabadságának parancsolatát is, hangsúlyozni a verseny emberi szabadságból, méltóságból származtatott értékeit, egy következetes piacgazdasági tesztet felállítva kontrollálni az állam gazdasági beavatkozásait. Ez a fajta piacgazdaságot védő aktivizmus még nem jelentette volna a kormányzattól a gazdaságpolitikai feladatok és felelősség átvételét.

Az Alaptörvény piaccal és versennyel kapcsolatos rendelkezései nem teremtenek olyan merőben új helyzetet, amelyben a korábbi döntésekből kiolvasható gyakorlat ne találna fogódzókat.

Az AB erőteljesebb versenyt védő gyakorlatának kialakításához segítséget nyújthat az EU gazdasági joga. EU tagságunkból fakadóan, az EU gazdasági alkotmánya is keretek közé szorítja a magyar állam gazdaságpolitikai mozgásterét. Nem lehet szuverén nemzeti gazdasági alkotmányról beszélni. A belső piac joga és a versenyjog területein az EU Bírósága nagyjából világosan kijelölte az állam legitim gazdaság szabályozási mozgásterét. Helyes lenne, ha e védettségi szinthez felőne a magyar gazdasági alkotmány is. A verseny nem csak akkor érték, amikor az európai szinten zajlik, hanem akkor is, ha csak nemzeti vagy annál szűkebb piacokban gondolkodunk. A versenyszabadság nem a nagyméretű vállalatcsoportok privilégiuma, hanem minden magyar vállalkozót megillető alkotmányos jog. A versenyt korlátozó állami intézkedéseket alkotmányos mércével kell megmérni: annak más fontosabb közérdeket védőnek, szükségesnek és arányosnak kell lennie.

Építve az AB eddigi jogértelmezése során lerakott alapokra, önmagában is védendő értéknek (indokolt esetben arányosan korlátozható alapjognak) kell tekinteni a piacgazdaság nélkülözhetetlen elemét képező versenyszabadságot is, azt nem csak a vállalkozás szabadságához (mint egyfajta foglalkozás megválasztásának jogához) kapcsolva értelmezhető kitétel. A versenyszabadság nem értelmezhető az emberi személyiség lényegétől elszakítottan, nincs egy tőlünk függetlenül élő gazdasági rendszer, a gazdasági rendet ugyanúgy emberek, személyek működtetik, mint a társadalom többi építményét. Másként fogalmazva: a gazdasági téren megélt szabadságot korlátozó állami aktus ugyanúgy magyarázatra szorul, mint az egyéb emberi szabadságokat korlátozó intézkedése. Elsődlegesnek, „természettől valónak” a személyek versenyszabadsága tekinthető, amelyet ugyan az állam korlátozhat, de csak a magyar és az európai gazdasági alkotmány keretei között maradva. A gazdasági, piaci önmegvalósítás, (a verseny) szabadságának védelme nem csupán egy kellemetlen európai integrációs jelenség, hanem az alkotmány által is védendő, az Alaptörvény által is nagybetűsen EMBER-ként írott személyiségünk, méltóságunk egyik fontos megnyilvánulási formája.



# AZ ÉLETHEZ ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYKONCEPCIÓ TÜKRÉBEN\*

ZAKARIÁS KINGA\*\*

„Alaposan át kell gondolni az 1. cikk megfogalmazását; ez a cikk az egész alapjogi katalógus számára egy generálklauzulát állít fel. Rendszertani jelentőségénél fogva ez a tulajdonképpeni kulcs az egészhez.”<sup>1</sup> Ezekkel a szavakkal kívánta felhívni a figyelmet a bevezető formula kiemelkedő jelentőségére több mint hatvan évvel ezelőtt Carlo Schmid parlamenti képviselő, a német alaptörvény emberi méltóságra vonatkozó cikkelyének megszövegezése során kibontakozott vitában. A magyar alkotmány megalkotása során is kiemelt figyelmet kell szentelni az alapjogoknak, és az alapjogi katalógus élén az emberi méltóságnak. Az alapjogok jogi természetéről, valamint azok tartalmáról hozott döntés ugyanis nagymértékben befolyásolja az állami lét jellegét.

Előadásomban arra vállalkozom, hogy az alkotmánykoncepció életre és emberi méltóságra vonatkozó szövegrészét értelmezem. Az alkotmánykoncepció az életről és a méltóságról az alapjogi katalógus élén a következőképpen szól: „Alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.” Ez a megfogalmazás nem az életnek és méltóságnak az Alkotmányban való elhelyezésére vonatkozó szabályozási elveket tartalmazza, hanem egy konkrét szövegjavaslatot ad. Erre tekintettel elsőként azt a kérdést teszem fel: *mit jelentenek a szövegben szereplő fogalmak, feltételezve, hogy a munkaanyagból normaszöveg válik?* Az értelmezésnek kell választ adnia második lépésként, a fogalmak definiálását követően, arra a kérdésre is: *milyen koncepció alapján került sor a megszövegezésre?*

Elengedhetetlen az élet és méltóság Alkotmányban való szabályozásának elvi alapvetése és a konkrét szövegváltozatnak a kialakult koncepcióra alapítása.

---

\* A tanulmány a 2011. február 4-i előadás írásos változata. Az új Alaptörvény szövegének elemzését nem tartalmazza.

\*\* Érdemi munkatárs (AB), egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK)

<sup>1</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (München: C.H. Beck 2006) IV/1. 13.

Az előadás *Az Alkotmány kommentárja* szellemében, a német középkommentárok mintájára a koncepció-szöveg pontos kifejtésére vállalkozik, a szöveg minden szavát, szókapcsolatát külön-külön megmagyarázza, majd elhelyezi a koncepció-terv rendszerében.<sup>2</sup> Az értelmezés kiindulópontja a fogalmaknak az Alkotmánybíróság által elfogadott tartalma. Az Alkotmánybíróság 20 éves alkotmányértelmező tevékenységével, az Alkotmány ma hatályos szövegére építve, olyan jogi fogalmi rendszert (alapjogi dogmatika) alakított ki, amely elengedhetetlen pozitív jogi fogalmaink definiálásához, és az új alkotmány megalkotását követően is tovább fog élni.

Az Alkotmány szövegével kapcsolatos legfontosabb követelmény az ellentmondás-mentesség, ezért elsősorban a szövegben található pontatlanságra, következetlenségre szeretném felhívni a figyelmet, végül egy szövegjavaslatot fogalmazok meg.

## 1. Emberi jogok vagy alapjogok?

Elsőként az a kérdés merül fel, hogy szükséges-e az alkotmánykoncepció életre és méltóságra vonatkozó első mondatában az „*alapvető*” jelző „*emberi jogok*”-ra vonatkozó használata. Ez a kérdés az emberi jogok jogrendszerbe való beemelésének problémáját veti fel.

A magyar alkotmányjogi irodalomban két felfogás él az élet és a méltóság fogalmának a jog rendszerében való elhelyezésére: az egyik megközelítés a jog felett álló értéknek, a másik alanyi jognak tekinti.<sup>3</sup> Az alkotmánykoncepció szóhasználata nem egységes: a koncepció-szöveg első mondata az élethez való jogot egyértelműen jogként szabályozza, a második mondatból azonban arra következtethetünk, hogy az életet a méltósággal együtt a jog felett álló értéknek tekinti. Az alapvető rendelkezések között a méltóság szintén értékként, magasabb rendű elvként jelenik meg, de itt önállóan, „*a politikai nemzet, azaz a nép egymásért felelősséggel tartozó tagjai egyenlő és elidegeníthetetlen méltósága*”-ként.

Az alkotmány megalkotásának vitathatatlan kiindulópontja kell, hogy legyen a jog feletti értékek biztosítása. A jövőbeli normaszöveg funkcióját már a megformálása előtt meg kell határozni, és az alkotmánykoncepció amennyiben „*alapvető emberi jog*”-ról ír, hitet tesz a jog feletti értékek elismerése mellett. A megfogalmazás azonban dogmatikai szempontból vitatható. Az emberi jogok az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, amelyeket nem az állam

<sup>2</sup> JAKAB András: „Az Alkotmány kommentárjának feladata” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 50.

<sup>3</sup> TÓTH Gábor Attila: „Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 263.

teremt, de köteles elismerni. Nem fér kétség ahhoz, hogy ha egy állam semmibe veszi a területén lévő emberek életét és méltóságát, nem mondhatjuk azt, hogy abban az államban az embereknek ne lenne joguk a saját életükhöz és méltóságuk védelméhez. Az emberi jogok tehát az állammal szembeni igényként jelentkeznek.<sup>4</sup> A jogállam fő jellemzője, hogy az emberi jogokat elismeri, és beemeli a jogrendszerbe. Az egyes államok alkotmányjaiban felsorolt, és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat nevezzük alapvető jogoknak, vagy más néven alapjogoknak.<sup>5</sup> Ezért az „*alapvető*” jelző használata – annak ellenére, hogy a nemzetközi gyakorlatban is elfogadott – tulajdonképpen szükségtelen.

Az alkotmánykoncepció helyeselhető módon elkerüli a jog feletti érték kontura alanyi jog, vitát. Véleményem szerint a két említett felfogás nem is konkurrál egymással, hanem ellenkezőleg, kiegészítik egymást. Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön, volt alkotmánybírák a következőképpen fogalmazták meg álláspontjukat. *„Az ember létezése és méltósága, mint maga az emberi egység, valójában nem is jog, mert az emberi lényeg a jog számára tulajdonképpen transzcendens, azaz hozzáférhetetlen. Az emberi jogok katalógusában és a modern alkotmányokban az emberi élet és méltóság ezért elsősorban nem is mint alapjogok, hanem mint a jogok forrásai, mint jogon kívüli értékek szerepelnek, amelyek sérthetetlenek. E sérthetetlen értékek tiszteletben tartásáról és védelméről kell a jognak gondoskodnia. Ez a védelem – és csakis ez – viszont már a jog dimenziója. Az itt belépő jog különféle terebélyű tilalomfákat és garanciákat állít fel mindenki számára, így az állam számára is.”*<sup>6</sup> Kis János nézetének az alapja az, hogy a méltósághoz való jog és a vele különlegesen szoros kapcsolatban álló élethez való jog emberi jogok, amelyek különösen erős védelmet biztosítanak az általuk körülbástyázott érdekeknek.<sup>7</sup> Kis emberi jogokon azonban tételezett alanyi jogokat ért, amint ez a következőkből kiderül: *„Az emberi méltósághoz fűződő jog a legabsztraktabb jogunk, amely voltaképpen annyit mond ki, hogy az embert emberhez méltó bánásmód illeti meg. Ez az egészen elvont elv csak úgy válhat törvényi szabályozás tárgyává, hogy közben új és új konkrétabb jogok származnak belőle: a törvény ezek gyakorlását írja körül.”*<sup>8</sup> *„Az ember egyedi életét különleges védelem övezi; ez a védelem neki magának – nem a fájnak – szól, vele szemben ró kötelességeket a többi emberre és az államra. Az emberi személyt nem azért tilos megölni, hogy fajtája fennmaradjon, hanem azért, mert őt, ezt a bizonyos egyént megilleti az élethez*

<sup>4</sup> TóTH (4. lj.) 263.

<sup>5</sup> TóTH (4. lj.) 263.

<sup>6</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 95.

<sup>7</sup> Kis János: *Az abortuszról. Érvék és ellenérvék* (Cserépfalvi 1992) 202. Lásd még Kis János: *„Az alkotmánybíróság az élethez való jogról” Jogtudományi Közlöny 1992/4. 122.*

<sup>8</sup> Kis (8. lj.) 200.

való jog.”<sup>9</sup> „Az élethez való jog az egyént mint emberi méltósággal felruházott személyt illeti meg.”<sup>10</sup>

Álláspontom szerint az alapjogok a jog feletti értékeket (és nem érdekeket) védenek, és a leghatékonyabb védelem pont a jogként való tételezésükkel válsul meg.<sup>11</sup> Abban a pillanatban, tehát amikor felmerül az emberi jogok állam általi védelmének igénye, az emberi jogok „levetik” transzcendens jellegüket, és az Alkotmányban szabályozott alapjogokká válnak.<sup>12</sup> A jog funkciója, hogy a jog feletti erkölcsi értékeket bevonja a jogrendszerbe és a jogrendszer tárgyaként a védelmüket mindenkivel szemben biztosítsa. Az alapjogok jogként való tételezése pont az érvényesülésük érdekében elengedhetetlen, a jogalkalmazás ugyanis nem tudja érvényesíteni a jog számára hozzáférhetetlen értékeket. Az alkotmánykoncepció jog feletti értékek melletti hitvallása azt jelenti, hogy „*az állam van az emberért, és nem az ember az államért*”.<sup>13</sup> Az államnak tehát nem szabad mindent megtennie, ami aktuál-politikai céljai megvalósításához éppen szükséges, hanem az embernek jogai kell, hogy legyenek, amelyek fölött az állam nem rendelkezhet. Az alkotmányban tételezett emberi jogok, azaz az alapjogok éppen ezért nem veszítik el a jog feletti jellegüket. Az alkotmányozónak olyan tartalommal kell szabályoznia az alapjogokat, hogy ezeknek az értékeknek a tartalmát hűen tükrözzék. Igaz ugyan, hogy egy értéket nem lehet bíróság előtt érvényesíteni, de ezek az értékek mind a jogalkotó, mint a jogalkalmazó számára olyan mércét képeznek,<sup>14</sup> amelyet az értelmezés során – különös tekintettel az alapjogok rendszerint lakonikus megfogalmazására, valamint az életviszonyok gyors változására – érvényesíteni kell.

Az élet és a méltóság, mint erkölcsi értékek az alkotmányba történő beemelésük révén jogi értékeké válnak, amelyek tételezésük révén pozitív jogi követelmények is egyben. Erre tekintettel – az alkotmányozó szándékának egyértelműsége mellett – nem tartom világosnak az alkotmánykoncepció életre és méltóságra vonatkozó szövegrészének megfogalmazását. Az új alkotmány szövege akkor lenne egyértelmű, ha az életet és a méltóságot jogként tételezné.

<sup>9</sup> Kis (8. lj.) 200.

<sup>10</sup> Kis (8. lj.) 197.

<sup>11</sup> Az alapjogok nem csak alanyi jogok – ahogyan azt Kis állítja –, hanem magukban foglalják a jog feletti értékek – akár szubjektív jogn túlmenő – védelmét is.

<sup>12</sup> Christoph ENDERS: *Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, Zur Dogmatik des Art. 1 GG* (Tübingen: Mohr Siebeck 1997) 384.

<sup>13</sup> Ez a felismerés szövegszerűen bekerült a német Alaptörvény előkészítésére hivatott Herrenchiemsee Konvent alkotmány-tervezetében, mégpedig annak 1. cikk 1. bekezdésébe. Horst DREIER: „Die Grundrechte” in Horst DREIER (szerk.): *Grundgesetz Kommentar* (Tübingen: Mohr Siebeck 2004) 153.

<sup>14</sup> ENDERS (12. lj.) 409.

## 2. Monizmus vagy dualizmus?

Az alkotmánykoncepció az életet és a méltóságot együtt említi, amiből az a következtetés vonható le, hogy egységet alkotnak. A koncepció nem bontja ki az élet és a méltóság egymáshoz való viszonyát. Az életnek és a méltóságnak az „és” kötőszóval való összekapcsolása, valamint abszolút volta viszont arra utal, hogy az Alkotmánybíróság által alapul vett *monista* emberfelfogást fogadja el, és az ember életét és méltóságát egységben szemléli.<sup>15</sup> Ezzel fenntartja a jogtudományi irodalomban sokat kritizált oszthatatlansági doktrínát.<sup>16</sup> Álláspontom szerint a két jog együtt említése, az „és” kötőszó mindenképpen a két jog szoros kapcsolatára utal, és kiolvasható belőle akár a két jog egysége is.<sup>17</sup> Erre tekintettel fontosnak tartom itt külön kihangsúlyozni, hogy az új alkotmány nem teremt *tabula rasa*-t a magyar jogrendszerben, ezért, amennyiben az alkotmányozó nem nyilvánítja ki a „régit”, most hatályos alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatból való határozott eltérési szándékát, az érvényes marad. Véleményem szerint azonban *el kell térni a korábbi gyakorlattól, ezért német mintára a két jog külön alkotmányi rendelkezésbe foglalását javasolom*. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis nem igazolja, hogy oszthatatlansági elv többletvédelmet biztosítana a két jog különállását valló *dualista* felfogással<sup>18</sup> szemben. A 23/1990 (X. 31.) AB határozat többségi indokolása például a halálbüntetés alkotmányellenességét az élethez való jog lényeges tartalmának korlátozhatatlanságával indokolja. (ABH 1990, 88, 92.) SÓLYOM László párhuzamos indokolásában fejtette ki azt a többségi véleménnyel ellentétes nézetét, amely szerint a halálbüntetés azért alkotmányellenes, mert „*az élethez és méltósághoz való jog vonatkozásában mindenfajta és bármely alapon nyugvó korlátozás lehetősége elvileg kizárt*” (ABH 1990, 88, 107.) Nézetem szerint az élethez való jog korlátozható. Az élethez való jog lényeges tartalma korlátozhatatlanságából következik, hogy az állam nem rendelkezhet az emberi élet bizonyosan bekövetkező elvételéről (halálbüntetés), rendelkezhet azonban az élet más emberek általi eshetőleges elvételéről, az élet

<sup>15</sup> Az oszthatatlansági elv első kinyilvánítása része a 23/1990. (X. 31.) AB határozat többségi indokolásának (ABH 1990, 88, 93.), annak részletes kidolgozása pedig SÓLYOM László párhuzamos véleményében található (ABH 1990, 88, 104–107.).

<sup>16</sup> KIS (8. lj.) 118; GYÖRFI Tamás: „A tulajdonságok nélküli ember elmélete” *Fundamentum* 1998/3. 23–37; TÓTH J. Zoltán: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan? – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2005/1.

<sup>17</sup> Nyelvtani értelmezéssel – tekintettel arra, hogy az „és” kapcsolat kötőszó – nem lehet igazolni, hogy az élethez és méltósághoz való jogot az alkotmányozó külön jogként alkotta meg.

<sup>18</sup> A méltósághoz való jog és az élethez való jog elválasztása felveti a két jog hierarchiájának problémáját. A dualista felfogás alapján ugyanis a méltóság áll az alapjogok hierarchiájának élén, mint az embert emberi mivoltában védő abszolút jog. Az élet képezi minden jog, így a méltósághoz való jog létalapját is, de az élethez való jog, mint a biológiai-fizikai létezés joga korlátozható.



kockáztatásáról, az élethez való jog esetleges sérelmének megengedéséről (pl. rendőri löfegyverhasználat).

### 3. Szubjektív jog vagy objektív intézményvédelem?

A jogi megoldás átvétele, importálása azonban nem feltétlenül csupán a német szabályozás egyszerű utánzása, lemásolása. A jogalkotónak a jogok tételezésében egyedi technikát kell alkalmaznia, azaz az alkotmányozó – okulva a német alaptörvény elfogadását követően a méltóság alapjogi jellege kapcsán kibontakozott vitából<sup>19</sup> – *nyilvánítsa a méltóságot is egyértelműen alanyi joggá*.

Az alkotmánykoncepció az élethez való jogot már jogként tételezi. Ez a megoldás helyeselhető, mert egyértelműen kifejezi, hogy az élet tiszteletben tartása és védelme nem pusztán deklaráció: az élethez való jog alapjog, érvényesülésének jogi eszközökkel érvényt lehet szerezni.

Az alkotmánykoncepció szövege ugyanakkor csak az *élet védelméről* szól, és ezzel a jog objektív oldalára helyezi a hangsúlyt, a jog tiszteletéről, *a jog alanyi oldaláról hallgat*. Az új alkotmány megszövegezése során ebben az esetben sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az alapjogi dogmatika – német mintára – megkülönbözteti az alapjogok alanyi és tárgyi oldalát. Az élethez való alanyi jog az ember életének biztosítására szolgál. Az élethez való jog alanyi oldalából az a követelmény származik, hogy senki nem fosztható meg az életétől. Az élethez való jog objektív-intézményvédelmi oldalából folyó állami kötelezettségek szubjektív alanyi jogtól való elkülönítése, az intézményes jogvédelem megjelenése az Alkotmánybíróság gyakorlatában az első abortuszhatározatban jelent meg. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt „*védelem*” kifejezésből vezette le az intézményes alapjogvédelmet, amelynek elsősorban az élethez való joggal összefüggő, egyes esetekben tulajdonított meghatározó jelentőséget. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában *az élethez való jog objektív oldala az állam életvédelmi kötelezettségét foglalja magába* [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–304.]. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségének *tartalma* nem véglegesen behatárolt, és javasolom is – szintén német mintára – a későbbi gyakorlat általi továbbfejlesztését: a védelemnek a harmadik személy behatásai elleni kiterjesztésére. Az élethez való jog védelmének alkotmány-szövegbe való beemelésekor most arra kell tekintettel lenni, hogy a védelem elért szintjét nem szabad csökkenteni. Az

<sup>19</sup> A német Alaptörvény 1. cikke 1. mondata értelmében: „Az emberi méltóság érinthetetlen.” A szakirodalom egyetért abban, hogy az Alaptörvény 1. cikke nem pusztán deklaráció, hanem kötelező norma. Mind a mai napig vitatott azonban, hogy az Alaptörvény 1. cikke magában foglal-e az objektív érték védelmen túlmenően szubjektív jogot is. A szakirodalmi álláspontokat átfogóan lásd DREIER (14. lj.) 207.

Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az emberi élet mint érték a védelem tárgya, az államnak a szubjektív jog biztosításán túlmenően általában az emberi életet és létfeltételeit is védeni kell. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége ezért terjed ki a keletkezőben lévő emberi életre is. Az alkotmánykoncepció az élet fogantatástól kezdődő védelmének deklarálásával – a „védelem” kifejezés használata révén – ezt a gyakorlatot emelné be az új alkotmányba.

#### 4. A magzat alkotmányos védelme: teljes abortusztilalom?

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének értelmezése során nem vállalta fel annak a kérdésnek az eldöntését, hogy a *magzat* jogilag ember-e, arra hivatkozással, hogy a magzat emberi jogi státusának meghatározása alkotmányozói döntés. Az alkotmánykoncepció újdonsága, hogy a magzatot egyértelműen embernek tekinti, akit *védelem* illet meg. Pusztán az alkotmánykoncepció első mondatának a megszövegezésből – a „védelem” szó jogdogmatikai jelentőségére tekintettel – nem olvasható ki az abszolút védelem, vagyis az abortusz teljes tilalma, csak az Alkotmánybíróság által megállapított *relatív intézményes védelem*. A második mondatból („Az élet és méltóság sérthetetlen.”) azonban már kiolvasható az *abszolút védelem*, így az alkotmánykoncepció ellentmondásossá válik.

Az alkotmánykoncepció vitathatatlan érdeme, hogy *a magzatot embernek tekinti, és az emberi élet védelmét a megszületés előtti idő alatt is alkotmányos szinten garantálja*.<sup>20</sup> Az alkotmánykoncepció megoldást ad arra a – Jobbágyi Gábor – által felvetett problémára<sup>21</sup> is, hogy az embrió és a magzat fogalmának megkülönböztetése következtében a testen kívül létrejött embrió semmilyen védelmet nem élvez. Az alkotmánykoncepció nem tesz különbséget a magzat és az embrió között, ennek értelmében a méhen kívül fogant magzatot a magzat jogállása a fogantatás napjától megilleti, és ezzel alkotmányellenessé válik az Eütv.-nek az a rendelkezése, amely a védelmet a beültetéshez köti.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ugyan a terhesség-megszakítást mint az egyedi élet szándékos kioltását csak akkor lehet az intézményes életvédelem hatálya alá tartozónak tekinteni, ha a magzat individualitását jogilag nem ismerik el, ez a gyakorlat azonban a magzat védelmének alkotmányban történő, kifejezett szabályozása révén meghaladottá válik.

<sup>21</sup> JOBBÁGYI Gábor: „Az élethez való jog alakulása” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/90-2005* (Budapest: Gondolat 2007) 254–255, 257–258.

## 5. Sérthetetlen vagy korlátozhatatlan?

Az alkotmánykoncepció alapvető rendelkezéseinek értelmében a méltóság „*elidegeníthetetlen*”, az alapjogi katalógus szövegváltozatának második mondata szerint pedig az élet és méltóság „*sérthetetlen*”. A fogalom más európai államok alkotmányaiban is megjelenik, de – álláspontom szerint – az alapjog által védett értékre vonatkozik, és kifejezetten jogként tételezése esetében a jog *korlátozásáról* kell beszélni. Az alkotmánykoncepció nem ad választ arra a kérdésre, hogy az emberi méltóság csak az élettel egységben abszolút, vagy az egyes összetevői, az Alkotmánybíróság által levezetett részjogosítványok (amelyek tulajdonképpen a Ptk-ban szabályozott személyiségi jogok alkotmányos rangra emelést jelentik) is.

## 6. Emberi méltósághoz való jog vagy a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog?

*Az emberi méltósághoz való jog* – amelyet alappal tekint Kis a legabsztraktabb jognak – az alkotmánybírói gyakorlat révén bontakozott ki.<sup>22</sup> Az alapjog funkciójának meghatározása révén kristályosodott ki a tartalma, egyes értékelemei, és így vált az emberi méltósághoz való jog egyéni jogosultsággá. Az emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság gyakorlatában *kettős funkciója* van. Egyrészt kifejezi, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember alany marad, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. Ez az „*érinthesetlen lényeg*” különbözteti meg a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók. A méltósághoz való jog másik funkciója az emberek egyenlő méltóságának biztosítása [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 103.]. A hatályos Alkotmány nem tartalmaz általános egyenlőségi klauzulát, így az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogban keresett, és talált fogódzót egy általános egyenlőségi szabály levezetéséhez. Itt jegyzem meg, hogy az alkotmánykoncepció tartalmazza ugyan „*a törvény előtt mindenki egyenlő*” szabályát, amely betölthetné az általános egyenlőségi klauzula funkcióját, de csak akkor, ha külön alkotmányi szakaszban és nem az eljárási jogok között, a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolva jelenne meg.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog személyiségvédelmi funkciójának megjelenítésekor – a német alkotmánybírói gyakorlatából kiin-

<sup>22</sup> Ehhez lásd ZAKARIÁS Kinga: „54. § [Az élethez és az emberi méltósághoz való jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1903–1910.

dulva – az emberi méltósághoz való jogot azonosította az *általános személyiségi joggal*, és anyajogként határozta meg [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.]. Fontos kihangsúlyozni, hogy a német Alaptörvény – a hatályos Alkotmánnyal ellentétben – kifejezetten szabályozza a szabadságjogok között a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot (2. cikk 1. bek.). A német Alkotmánybíróság ennek a nevesített alapjognak és az emberi méltóságnak az egymásra vetített értelmezéséből bontotta ki az általános személyiségi jogot, valamint az általános cselekvési szabadságot.<sup>23</sup> Az emberi méltósághoz való jog, tehát külön nevesített személyiségi jog hiányában, szolgál más jogok forrásaként az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság a méltósághoz való jog általános személyiségi joggal való azonosítása következtében újabb és újabb nevesített személyiségi jogokat állapított meg, így „pótolva” a személyiségi jogok biztosításához elengedhetetlen, de az Alkotmányban szövetszerűen nem szereplő követelményeket. Az emberi méltóság elvének átfogó jellege magában rejti azonban a méltóság „apró pénzre váltásának”, vagyis annak a veszélyét, hogy belőle tetszés szerinti számú olyan jog vezethető le, amelynek nincs köze az emberi méltósághoz.<sup>24</sup> Erre tekintettel javasolom a *személyiség szabad kibontakoztatásához való jognak* az alkotmányban történő biztosítását. Álláspontom szerint a személyiség szabad kibontakoztatásához való jognak az emberi méltósághoz való jog melletti külön nevesítését az ember „belső” létezése, mint statikus állapot és a „külső” megnyilvánulásai, mint dinamikus jelenség közötti – német szakirodalomból ismert – különbségtétel is indokolja. A méltósághoz való jog az embert emberi mivoltában védi, vagyis azt jelenti: az ember méltósággal rendelkező élőlény, amely méltósága tiszteletben tartására és védelmére igényt formálhat. A személyiség szabad kibontakoztatásához való jog az embert a különböző megnyilvánulásaiban védi, azt mutatja meg, hogy a személyisége hogyan bontakozik ki, hogyan cselekszik.<sup>25</sup> A „belső” és „külső” közötti különbségtétel indokolja az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlanságát, valamint a személy szabadságának korlátozhatóságát is. A személy szabadsága ugyanis addig terjedhet, amíg más emberek szabadságát nem korlátozza.

<sup>23</sup> Bodo PIEROTH – Bernhard SCHLINK: *Grundrechte Staatsrecht II* (Heidelberg: C.F. Müller 2004) 88.

<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ilyennek tekinthető a művészi alkotáshoz való hozzáférhetőség jogának az általános cselekvési szabadságból [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111.], valamint a sportolók versenyzéshez való jogának a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból történő levezetése [27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 187, 189.] Hasonlóan vélekedik BALOGH Zsolt. BALOGH Zsolt: „Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog” *Iustum Aequum Salutare* 2010/4. 43–44.

<sup>25</sup> Günter DÜRIG: „Art. 1” in Theodor MAUNZ – Günter DÜRIG (szerk.): *Grundgesetz – Kommentar* (München: C.H. Beck 1988) 38.

Az emberi méltóságból levezett személyiségi jogok külön alkotmányi rendelkezésbe foglalására irányuló javaslat felveti azt a jogos kérdést, hogy mi a méltósághoz való jognak az önálló tartalma. Az emberi méltósághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis a belőle levezetett jogok érvényesítésében élt, nem önmagában.<sup>26</sup>

Az alkotmányozó feladata az emberi méltóság alkotmányba való beemelése és az Alkotmánybíróságé az új alkotmány méltóság fogalmának kibontása. Álláspontom szerint azonban a német alkotmánybírósági gyakorlat azt bizonyítja, hogy a méltóságnak önálló tartalom tulajdonítható.<sup>27</sup>

Következésképpen az új alkotmány életre és méltóságra vonatkozó szakaszainak általam javasolt megfogalmazása a következő:

- „1. §. Az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan.
2. § Minden embernek joga van az élethez. A magzatot fogantatásától kezdve védelem illeti meg.
3. § Mindenkinek joga van személyisége szabad kibontakoztatásához.”

<sup>26</sup> BALOGH Zsolt egyetlen kivételt említ: a 36/2005. (X. 5.) AB határozat az emberi méltósághoz való alapjog közvetlen sérelmét állapította meg arra az esetre, amikor próbafülkében kamerás megfigyelés történik. BALOGH (25. lj.) 43.

<sup>27</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság esetről esetre határozza meg a méltóság tartalmát, mégpedig elsősorban ex negativo, az instrumentalizálási tilalomból kiindulva. BverfGE 9, 89 (95); 27, 1 (6); 28, 386 (391); 45, 187 (228); 50, 166 (175); 50, 202 (215); 57, 250 (275); 72, 105 (116); 87, 209 (228).

# VÁLASZTÁSOK ÉS NÉPSZAVAZÁS

## A HELYI NÉPSZAVAZÁS AZ ÚJ ALKOTMÁNYBAN ÉS A SARKALATOS TÖRVÉNYBEN

KISS MÓNIKA DOROTA\*

### 1. A tanulmányról<sup>1</sup>

A témám kiindulópontját az egységtelen helyi népszavazási gyakorlat, illetőleg a jogintézményre vonatkozó elégtelen normatív szabályozás adja. A közvetlen helyi önkormányzás jogának újraszabályozásakor a megválaszolásra váró kérdés az, hogy a hatályos Alkotmányhoz és az alkotmánykoncepcióhoz képest milyen további elemek szabályozását kellene elvégezni a készülő új Alkotmányban? Az elmúlt években a gyakorlatban megértek, kiforrtak már azok a problémák és joghézagokat eredményező hiányosságok, amelyekkel a jelenlegi alkotmányozási folyamatban mindenféleképpen foglalkozni kell. Mindez aktuálissá teszi, hogy megvilágítsuk azokat a kérdéseket, amelyek szabályozása nélkül ma már nem beszélhetünk egységes helyi népszavazási gyakorlatról. Felmerül a kérdés, hogy szükséges-e a helyi népszavazás egységes normatív szabályozása? Meglátásom, hogy feltétlenül indokolt azoknak a szegmenseknek az egységes központi szabályozása, amelyek nem differenciálódhatnak települési jogállás és sajátosság szerint. A helyi népszavazás mint a közvetlen helyi önkormányzás alapvető eszköze, mindössze egyetlen alkotmányi szabályban fogalmazódik meg,<sup>2</sup> joggal vár tehát megválaszolásra az a kérdés, hogy a közvetett helyi önkormányzás mellett vajon miért nem részesül ugyanolyan figyelemben a közvetlen helyi önkormányzás alkotmányi szabályozása.

\* Doktorandusz hallgató (PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

<sup>1</sup> Ez a tanulmány a 2011. február 4-én Budapesten, a PTE ÁJK és a PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszékeinek szervezésében megrendezésre került országos alkotmányjogi konferencia előadásának szerkesztett változata (a tanulmány a 2011 februárjában hatályos joganyagra épül).

<sup>2</sup> Megemlítem, hogy például az Alkotmány kimondja, hogy a képviselő-testület bizottságot választ [Alk. 44/B. § (2) bek.], holott az Ötv. és más ágazati jogszabályok értelmében nem minden helyi önkormányzat köteles bizottságot választani. Túlnyomó részben kisebb községi önkormányzataink vannak, ahol nem választanak egyetlen bizottságot, sokszor még tanácsnokot sem. E példával csupán egy olyan területre kívántam rávilágítani, amelyről az Alkotmány úgy tesz említést, hogy a képviselő-testület működésének részletes kérdései közé tartozik.

## 2. A vizsgálandó szegmensek

A vizsgálat során a helyi népszavazás három alapvető kérdéscsoportjának kiemelését tartottam szükségesnek, amelyek a következők: a) a helyi népszavazási eredmény ügödöntő és véleménynyilvánító jellege; b) a helyi népszavazás eredményének moratóriuma (kötőereje); c) a helyi népszavazás ún. térfoglaló hatása a képviselő-testület döntéshozatalára.

Valamennyi kérdés behatóbb elemzését a helyi önkormányzás módjainak áttekintésével célszerű kezdeni. Az Alkotmány kimondja, hogy a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.<sup>3</sup> A helyi önkormányzás két módja, a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás tehát azonos szinten kezelendő. Úgy tűnik azonban, hogy ez az elvi tétel pusztán kívánalom, a helyi népszavazás jelenlegi elégtelen normatív szabályozása is erre enged következtetni. Ha vizsgálat alá vonjuk az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályait, láthatjuk, hogy valamennyi szabálya a képviselő-testület működésével, annak megbízatási idejével – hallgat azonban a helyi népszavazás eredményének moratóriumáról –, a feloszlással, az alapvető hatáskörökkel, az elnökkel, a bizottságválasztással, valamint a hivatal létrehozásával foglalkozik. Mindebből megállapítható, hogy a helyi önkormányzás módjai közül a közvetett hatalomgyakorlási forma részesül szélesebb körű alkotmányi szabályozásban.

Az Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság az előkészület során indokoltan tartotta, hogy a helyi önkormányzás módjait deklaráló alkotmányi norma az érintetlenül hagyandó szabályok körébe nyerjen besorolást. Ezt az elképzelést én is helyeslem, mert úgy vélem, hogy a norma jelenleg hatályos változata nem igényli a módosítást, azt azonban mindenképpen szükségesnek tartom, hogy a helyi népszavazás szabályozását az alkotmányozónak precízebb alapokra kellene helyeznie, ami a közvetlen helyi önkormányzás alkotmányi szabályainak bővítésével érhető el.

Az új szabályozást nemcsak az alkotmányi, hanem a törvényi szinten is precízebben kellene elvégezni. Ha a törvényhozó a jelenleginél részletesebben szabályozná a helyi népszavazást a helyi önkormányzatokról szóló törvényben,<sup>4</sup> akkor ez értelemszerűen szűkítené a képviselő-testületek e tárgyú jogalkotási hatáskörét. A képviselő-testületek jogalkotása során ugyan kifejeződéhetnek a helyi specialitások, nem látom azonban racionális okát annak, hogy a helyi népszavazás önkormányzati rendeletben történő szabályozásakor a helyi specialitások érvényesülésének teret kellene engedni. A helyi specialitások, hagyományok számos jogalkotási területen előtérbe kerülhetnek, de e körbe a helyi

<sup>3</sup> Alkotmány 44. § (1) bek.

<sup>4</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

népszavazás – meglátásom szerint – nem tartozhat bele, különös tekintettel a garancianormákra.<sup>5</sup>

Az Ötv. hiába is ad felhatalmazást az eljárási rend és a feltételek szabályozására, mivel e kérdések szabályozása tartalmi vagy formai értelemben szinte mindig alkotmányellenességet eredményez azoknál a rendeleteknél, amelyek az Alkotmánybírósághoz kerültek. Álláspontom szerint a rendeleti szabályozást az nehezíti, hogy a képviselő-testületek elsősorban a helyi körülmények és sajátosságok figyelembevételével végzik el a jogintézmény szabályozást, eközben „megfelelnek” a magasabb szintű kogens szabályokról. Az önkormányzati rendeletek alkotmányellenességét tehát a felhatalmazó norma kiterjesztő értelmezése eredményezi. E helyzet kialakulásáért felelős a törvényhozó is, mert a szabályozási felhatalmazás következtében a képviselő-testületeknek abban az esetben is meg kell alkotniuk a helyi népszavazásról szóló önkormányzati rendeletüket,<sup>6</sup> ha a helyi népszavazás lebonyolítására történetesen elegendőnek tartják az Ötv. és a Ve. szabályait.

A helyi népszavazás tárgyában megalkotott rendeletek vizsgálata során megfogalmazható az a konklúzió is, miszerint a helyi jogalkotók egy része az e tárgyú jogalkotási kötelezettségének az Ötv. és a Ve.<sup>7</sup> szabályainak pusztá átvételével tesz eleget. Alig elvétve található olyan önkormányzati rendelet, amely széles körű szabályozásban részesíti a jogintézményt, amely viszont igen, az a fent említett okok miatt szinte egészen biztosan törvénytörtő lesz valamely ponton. Ugyanakkor nem tartanám szerencsésnek azt sem, ha a képviselő-tes-

<sup>5</sup> Példaként megemlíteném a Ve. 61. § (1) bekezdésének első mondatát, miszerint szavazni a szavazás napján 6 órától 19 óráig lehet, és e törvényi szabály önkormányzati rendeletben történő (újra)szabályozásával összefüggésben megszületett 36/1993. (V. 28.) AB határozatot. Azokat az önkormányzati rendeleteket, amelyek a törvényben biztosított 13 órás intervallumot szűkítően értelmezték, az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Habár ebben az esetben törvénytörtő volt az önkormányzati rendelet, mégis egy gyakorlati aspektusra hívta fel a figyelmet: az olyan községek esetében, ahol a választópolgári közösség 100–150 fő körül mozog, a 13 órás szavazási idő feleslegessé válik akkor, ha például 11 óra valamennyi választópolgár leadta szavazatát. Az 500 lakoson aluli községekben a képviselő-testület a falugyűlés hatáskörébe utalhatja a helyi népszavazást, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha azon a választópolgárok több mint a fele részt vett [Ötv. 47. § (4) bek.]. E szabály követésére nem kötelesek a kis községek, de az Ötv. szabálya – számomra – számos problematikus kérdést teremt. Hogy csak kettőt említsék: a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás esetében a törvényhozó hallgat a szavazás módjáról, és az érvényességi és eredményességi kritériumokat összevonja; másrészt, ha a szavazási időtartamot korlátozó önkormányzati rendeleteket azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mert azok befolyásolhatták helyi a népszavazás érvényét és eredményességét, akkor ugyanezek az aggályok felmerülnek a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáson is. Véleményem szerint nem ütközne a jogállamiság elvébe az a megoldás, amely például a 300 lakoson aluli községben rövidebb időt állapítana meg a szavazásra, mint a 13 óra, egyúttal kivonná a falugyűlés hatásköréből a helyi népszavazást.

<sup>6</sup> Ez kötelező jogalkotási tárgykör. Vö. Ötv. 50. § (2) bek.

<sup>7</sup> A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.



tületek „megtalálnák” a helyi népszavazás azon szegmenseit, amelyek nem rendelkeznek normatív szabályozással, ám garanciális jelentőségük végett ezt igényelnék. E kérdések a rendeleti szabályozása azonban nem eredményezné a jogintézmény egységesebb működését. Ennek legfőbb oka az, hogy a helyi népszavazás garanciális szabályait nem önkormányzati rendeletben kell rendszerezni, mivel az ilyen normák a képviselő-testület által bármikor módosíthatók, hatályon kívül helyezhetők, tehát elveszítik garanciális szerepüket.

Magyarország készülő új Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatban megfogalmazásra kerültek a helyi népszavazásnak azon tárgykörei, amelyeket alkotmányi szinten, illetőleg ún. sarkalatos törvényben – jelen esetben az Ötv.-ben – kell szabályozni. A koncepció „A közvetlen hatalomgyakorlás” címszaván belül határozza meg ezeket a szabályokat. Ezek szerint: „A nép közvetlen hatalomgyakorlásának formái a népszavazás és a népi kezdeményezés.<sup>8</sup> A népszavazás és a népi kezdeményezés szabályairól sarkalatos törvény rendelkezik. Az Alkotmánynak ezen intézmények tekintetében az alábbiakat kell tartalmaznia: népszavazás (az Országgyűlés és) a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdésben tartható, azaz országos és helyi népszavazás lehet [...] A helyi népszavazás ügydöntő. Az országos ügydöntő népszavazás az Országgyűlésre, a helyi népszavazás a helyi önkormányzatokra kötelező.”

Fogarasi József a helyi népszavazás szabályozásának hármas jogforrási – alkotmányi, törvényi és önkormányzati rendeleti – szinten történő szabályozása kapcsán egy gyakorlati relevanciával rendelkező problematikára hívja fel a figyelmet.<sup>9</sup> A kutató meglátása szerint „az Alkotmány olyan kétharmados (végrehajtási) törvény (Ötv.) megalkotására ad felhatalmazást, amely a helyi önkormányzatokról szól, és tartalmilag – a helyi önkormányzás közvetett – a választott képviselő-testület (közgyűlés) feladat- és hatásköre, szervezeti felépítése és működése alapvető, garanciális szabályait foglalja magában. Ebbe a szabályozási körbe nem lenne belegyúrható a helyi hatalomgyakorlás (önkormányzás) közvetlen megnyilvánulási formájának és módjának egyetlen intézménye sem, különösen nem a helyi népszavazás és népi kezdeményezés.”<sup>10</sup> Fogarasi József e helyzet megoldására a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, külön kétharmados törvény megalkotását javasolja.<sup>11</sup> E kérdésben Fürcht

<sup>8</sup> A közvetett és a közvetlen önkormányzati hatalomgyakorlással kapcsolatos gondolataimról lásd részletesebben KISS MÓNICA DOROTA: „A közhatalom közvetlensége” in Kocsis Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve* (Pécs: PAMA 2009) 527–543.

<sup>9</sup> FOGARASI József: „A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről” *Ön-Kor-Kép* 2007/6–7. 31–33.

<sup>10</sup> FOGARASI (8. lj.) 31–33.

<sup>11</sup> Lásd FOGARASI József javaslatát: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/fj.pdf>.

Pál úgy látja, hogy a helyi népszavazás tárgyában nem indokolt külön törvény megalkotása.<sup>12</sup>

A Koncepció rögzíti, hogy a helyi népszavazás tekintetében mit kell az Alkotmányban, és miket sarkalatos törvényben szabályozni. Az Ötv. kétségtelenül sarkalatos törvény, de a Koncepció explicite nem mondja ki azt, hogy a helyi népszavazás alkotmányi szabályain kívüli rendelkezéseket az Ötv.-ben kell megállapítani. Véleményem szerint konkrét nevesítéssel kellene szabályozni azt a törvényt, amelynek a részletes szabályokat meg kell majd állapítania.

A helyi népszavazás eredményének alkotmányi szabályozása koncepciózus elképzelésként jelenik meg a készülő új alkotmányban. Igaz, a helyi népszavazás ügydöntő eredményét az Ötv. eddig is szabályozta, de nem abban a megfogalmazásban, amit a Koncepció tartalmaz. A helyi népszavazási eredmény szabályozása abban a tekintetben tekinthető újszerűnek, hogy az Ötv.-ből átkerül az új alkotmányba. A szabály tartalmi tekintetben azonban nem különbözik az Ötv. szabályától.

Az, hogy a helyi népszavazás a helyi önkormányzatokra kötelező, jelenleg szintén Ötv.-beli szabály, azzal a különbséggel, hogy az Ötv. nem a helyi önkormányzatra, hanem a képviselő-testületre nézve rendeli kötelezőnek a helyi népszavazás eredményét. Ez a szabály azonos a helyi népszavazás eredményének meghatározásával: az a helyi népszavazás, amelynek eredménye kötelező a képviselő-testületre, ügydöntő.

Érdekesség, hogy a szabályozási elvekben kétszeresen is rögzítést nyer a helyi népszavazás eredménye. Az, hogy a helyi népszavazás az önkormányzatra kötelező, egyenlő azzal, hogy a helyi népszavazás ügydöntő. Mindez azért érdekes, mert az önkormányzati gyakorlatban soha nem az okozott gondot, hogy a helyi népszavazás mely szervre kötelező, hanem az, hogy a helyi népszavazás eredménye – az Ötv. kötelező eredményt előíró szabálya ellenére – lehet-e véleménynyilvánító is?

### *2.1. A helyi népszavazás eredménye*

A helyi népszavazás eredményének elemzésekor arra teszek kísérletet, hogy a népszavazási eredmény ügydöntő jellegének kizárólagosságát bizonyítsam, és alkotmányi szinten történő szabályozásának szükségessége mellett érveljek.

Az Ötv. kimondja, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.<sup>13</sup> Annak ellenére, hogy az Ötv. csupán a kötelező eredményű (ügydöntő) helyi népszavazásról rendelkezik, az önkormányzati joggyakorlat

<sup>12</sup> FÜRCHT Pál: „Helyi népszavazás és az alkotmányozás” *Magyar Közigazgatás* 1995/10. 565.

<sup>13</sup> Ötv. 48. §.

kialakította a véleménynyilvánító helyi népszavazást is. Az Alkotmánybíróság megerősítette ezt a joggyakorlatot, amikor 2007-ben határozatában kimondta, hogy a helyi népszavazás – miként az országos népszavazás – ügydöntő és véleménynyilvánító lehet.<sup>14</sup>

Meglátásom, hogy a helyi népszavazás eredménye – a jelenlegi szabályozás alapján – kizárólag ügydöntő lehet, és a jövőre nézve is ezt a formát javaslom megtartásra. E megállapítást nem azért teszem meg, mert a Koncepcióban kizárólag az ügydöntő eredmény fogalmazódik meg, hanem azért, mert logikai úton az Ötv.-ből nem látom levezethetőnek a helyi népszavazás véleménynyilvánító eredményét. Anélkül, hogy részletesen kifejténém az ügydöntő helyi népszavazás melletti érveimet és logikai okfejtésemet, utalnék e témában született publikációimra.<sup>15</sup> A közérthetőség azonban szükségessé teszi, hogy összefoglaló jelleggel, röviden itt is ismertessem az indoklásaimat.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás fő esetköreibe a területszervezési ügyek és a regionális vagy országos érdekeltségű ügyek tartoznak. Az előbbit az önkormányzati joggyakorlat, az utóbbit pedig az Alkotmánybíróság esetjoga alakította ki. Ezekben az ügyekben azért nevezik véleménynyilvánítónak a helyi népszavazást, mert úgy vélik, hogy a tárgykörök nem tartoznak a képviselő-testület hatáskörébe, következésképpen a bennük megtartott helyi népszavazás sem lehet ügydöntő, csakis véleménynyilvánító. A két ügýtípus és a bennük megtartandó véleménynyilvánító helyi népszavazással kontextusban az alábbi ellenvetések megfogalmazását látom szükségesnek.

A területszervezési ügyekben az Ötv. nem az ügy érdemében, hanem a kezdeményezésben ad felhatalmazást a képviselő-testületek számára a helyi népszavazás kiírására.<sup>16</sup> A kezdeményezésben való döntés képviselő-testületi (önkormányzati) hatáskör, következésképpen az abban megtartott helyi népszavazás is ügydöntő lesz.<sup>17</sup> Megdőlt az a tézis, hogy a területszervezési ügyek nem tartoznak a képviselő-testület hatáskörébe.<sup>18</sup> A területszervezési ügyeknek megvan az érintkezési pontjuk a képviselő-testület hatáskörével, ezért feltét-

<sup>14</sup> 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

<sup>15</sup> Kiss Mónika Dorota: „A véleménynyilvánító helyi népszavazásról” *Comitatus* 2010/192. 17–29., illetőleg lényegében azonos tartalommal: Kiss Mónika Dorota: „Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról” *Közjogi Szemle* 2010/4. 50–55.

<sup>16</sup> Lásd Ötv. 46. § (1) bek. a)–d) pont.

<sup>17</sup> A véleménynyilvánításra több önkormányzati részvételi forma is lehetőséget nyújt, az önkormányzati véleménynyilvánítás során tehát ezek szerint kell eljárni. Lásd pl. Kiss Mónika Dorota: „A közmeghallgatás normatív szabályozása” *Jura* 2010/2. 46–57., valamint Kiss Mónika Dorota: „A fülgyűlés hatásköre a községekben” *Jura* 2009/1. 54–70.

<sup>18</sup> Megemlíteném, hogy az Ötv. éppen azért szabályozza a tilalmi listát, mert a helyi népszavazásnak általános érvényesítendő kötelező eredménye van a képviselő-testületre nézve. Ha ez nem így lenne, a tilalmi lista szabályozása is elvesztené jelentőségét, hiszen a tiltott kérdésekben akár véleménynyilvánító helyi népszavazás is tartható lenne.

lenül indokoltnak látom a véleménynyilvánító helyi népszavazás elvének újragondolását, újraértelmezését azon kutatók részéről, akik a képviselő-testületi hatáskör hiányára alapozzák a véleménynyilvánító helyi népszavazás melletti érvüket.

Az országos vagy regionális ügyekben megtartott véleménynyilvánító helyi népszavazást ugyancsak nem látom indokoltnak, mi több, jogszerűnek. Ezekben az ügyekben a képviselő-testületek valóban nem rendelkeznek hatáskörrel, de ez a tény a legkevésbé sem teremt problémát, mert a törvényhozó kifejezetten abból a célból intézményesítette a felterjesztési, petíciós jogot, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a helyi közösség érintett vagy érdekelt, de amelyben a képviselő-testületnek nincs döntési hatásköre, egy normatív szinten szabályozott mechanizmus keretében történjék az önkormányzati véleménynyilvánítás.<sup>19</sup> Ezekben az esetekben tehát ezt a jogintézményt, és nem a helyi népszavazást kell alkalmazni véleménynyilvánító jelleggel, mert az olyan tárgykörben történő helyi népszavazás kiírása, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, felveti a formális alkotmányellenesség lehetőségét.<sup>20</sup> Egyébként a véleménynyilvánító helyi népszavazás választópolgári kezdeményezés általi kitűzésének eljárásjogi akadálya is van, mivel a Ve. értelmében meg kell tagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe.<sup>21</sup>

A Koncepció kimondja, hogy népszavazás a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyben tartható. E megállapítás azon kívül, hogy tipizálást végez a népszavazások tekintetében, egy lényegi fontosságú konzekvencia megfogalmazását is lehetővé teszi: a helyi népszavazás kizárólag ügydöntő lehet. Ehhez a megállapításhoz nemcsak azért juthatunk, mert a Koncepció immáron maga is

<sup>19</sup> Ötv. 101. § (1)–(3) bek. A képviselő-testület az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben – közvetlenül vagy érdekképviseleti szervezete útján – az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és: a) tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást (a továbbiakban együtt: tájékoztatás) kérhet; b) javaslatot tehet, intézkedés megtételét kezdeményezheti; c) az általa irányított szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabállyal, jogi irányítási eszközzel és egyéb döntésével kapcsolatban véleményt nyilváníthat, kifogással élhet, kezdeményezheti annak megváltoztatását vagy visszavonását. A megkeresett szerv a megkeresésre harminc napon belül köteles érdemben válaszolni. Ha a tájékoztatás, illetőleg a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést három napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni. Valamint: Ötv. 2. § (3) bek. A helyi önkormányzat véleményt nyilváníthat és kezdeményezést tehet a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben. A helyi önkormányzatnak a döntésre jogosult szerv a jogszabályban előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

<sup>20</sup> Vö. Ötv. 1. § (4) bek. A helyi önkormányzat – a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.

<sup>21</sup> Ve. 133. § (2) bek. a) pont.

kétségtelenül üggyöntőnek nevezi a helyi népszavazást, hanem azért is, mert az önkormányzati gyakorlat a képviselő-testületi hatáskör hiánya miatt alakította ki a véleménynyilvánító helyi népszavazást. Ha tehát az önkormányzati praktikum a képviselő-testületi hatáskör hiányára hivatkozott eddig, akkor vélhetően az új alkotmány hatályba lépése után nem tűzhet ki többé – a jogsértés tényének előidézése nélkül – véleménynyilvánító helyi népszavazást. Az új alkotmányi szabályozás várhatóan pontot tesz a helyi önkormányzás egy szűk, mindazonáltal problematikus területét érintő ellentmondásos, zűrzavaros gyakorlatának a végére.

Az után, hogy – a teljesség igényére való tekintet nélkül – kifejtettem az üggyöntő helyi népszavazás mellett szóló érveimet, felmerül a kérdés, hogy ezt miért indokolt az alkotmányban szabályozni, és miért nem elegendő erre az Ötv.? Előrebocsátom: az egységtelen önkormányzati gyakorlatból kifolyólag felettébb szükségesnek tartom, hogy a helyi népszavazás eredménye alkotmányi szinten nyerjen szabályozást. Természetesen a „szükség” önmagában még nem elegendő érv, de már arra ösztönöz, hogy meggyőző erővel tárjuk az alkotmányozó elé azokat a problémákat, amelyek azt bizonyítják, hogy pusztán a törvényi szabályozás nem elegendő a helyi népszavazás garanciáira.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás valójában a gyakorlat szülte jogintézmény, hiszen az Ötv. eddig is egzakt módon szabályozta a helyi népszavazás eredményét.<sup>22</sup> Az önkormányzati joggyakorlat által generált problematikát – véleményem szerint – az Alkotmánybíróság határozata<sup>23</sup> nem feloldotta, hanem megpecsételte. Ha ugyanis a véleménynyilvánító helyi népszavazás annak ellenére alkotmánybírósi elismerésben részesült, hogy törvényi szabályozással nem rendelkezik – abból nem is vezethető le –, akkor a közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog komoly, reális veszélynek van kitéve. Mivel a véleménynyilvánító helyi népszavazásról az Ötv. nem rendelkezik, ebből kifolyólag az ilyen népszavazás alapjául szolgáló esetköröket sem szabályozza taxatív módon, ezért a közvetlen helyi önkormányzás jogának kiüresedését eredményezheti az a gyakorlat, ha egy képviselő-testület valamennyi helyi népszavazást véleménynyilvánító jelleggel tart meg.

Bizonyosság, hogy a helyi népszavazás jelenlegi szabályozása nem egyértelmű a helyi önkormányzati jogalkotók és jogalkalmazók számára. Mindezek után talán nem tűnik kuriózus kíváncsúnak, hogy ezt az egységtelen gyakorlatot minél előbb szüntessék meg. Megnyugtató, hogy a Konceptió a helyi népszavazás eredményének alkotmányi szinten történő szabályozását ajánlja. E megoldás a helyi népszavazást a képviselő-testület hatásköréhez köti és az eredmény üggyöntő jellegét deklarálja.

<sup>22</sup> Ötv. 48. §.

<sup>23</sup> 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

## 2.2. A helyi népszavazás eredményének moratóriuma

A népszavazási eredmény ügydöntő típusának alkotmányi deklarációja mellett ugyanolyan fontos az eredmény moratóriumának jogszabályba foglalása is. Ez a szabályozási szegmens, hasonlóan az ügydöntő eredményhez, garanciális funkcióval rendelkezik, tehát szabályozását nem lehet a képviselő-testület hatáskörébe utalni.

A helyi népszavazási eredmény moratóriuma joghézagot eredményező aspektus, mivel a törvényhozó nem határozza meg, hogy a helyi népszavazás eredményének mennyi ideig köti a képviselő-testületet.<sup>24</sup> Mikor nyílik meg a lehetőség ugyanazon kérdésben az újabb helyi népszavazás kitűzésére, illetőleg mely szerv jogosult az adott ügyben az újabb döntés meghozatalára? Az eredmény jogi kötőerejét feltétlenül szabályozni kell. Adott esetben ugyanis előfordulhat, hogy az eredménnyel zárult helyi népszavazás határozati alakba foglalása után meglehetősen rövid idő múlva a képviselő-testület új tartalommal önmaga hoz döntést a kérdésben. A moratórium szabályozatlanságából eredő joghézag a közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog kiüresedését eredményezheti. E nemkívánatos jelenség megelőzéséhez egy olyan koncepció kimunkálása szükséges, amely alkalmas lehet a népszavazási eredmény érdemi joghatáskifejtésére.

Az Ötv. kimondja, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.<sup>25</sup> Az Ötv. nem úgy fogalmaz, hogy a helyi népszavazás eredménye az azt kitűző képviselő-testületre kötelező, a szabály mégis referenciaként szolgálhat azon kérdés megválaszolására, hogy a népszavazási eredmény moratóriumára mekkora időtávot célszerű biztosítani.

2010-ben egyéni kutatásokat folytattam a kelet-közép-európai államok közjogi szabályozása területén.<sup>26</sup> Ennek során különös figyelmet szenteltem a helyi népszavazás hazai gyakorlatában felmerült problémák tematizálására és ezeknek a külföldi modellek adaptációjával történő lehetséges kezelésére. Mivel a helyi népszavazás hazai szabályozásának egyik leghiányosabb szegmense az eredmény moratóriumi ideje, ezért a kutatásaim során különös figyelemben részesítettem e problémakört. A megvizsgált régió államai közül – álláspontom szerint – Szlovénia közjoga kínálhat hazánk számára is modellezhető megoldást. A szlovén modell szerint az ügydöntő helyi népszavazás eredményének moratóriuma az azt kiíró képviselő-testület megbízási idejének a lejártáig tart. Álláspontom szerint e megoldás hazánk számára is kiválóan alkalmazható lenne.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> FOGARASI (8. lj.) 31–33.

<sup>25</sup> Ötv. 48. §.

<sup>26</sup> Lásd bővebben: KISS MÓNICA DOROTA: „Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei” *Magyar Jog* 2010/10. 630–640.

<sup>27</sup> Lásd Stanka SETNIKAR-CANKAR – Stane VLAJ – Maja KLUN: *Local Government in Slovenia*

A moratórium lejártakor az újonnan megalakult képviselő-testület három lehetőséget vehetne számításba: a) hatályában fenntartja a korábbi helyi népszavazás eredményét; b) új helyi népszavazást ír ki a vonatkozó kérdésben; c) önmaga hoz döntést a kérdésben.

A három variáns közül valamennyi eredményes lehet, mindazonáltal mindnek van előnye és hátránya. Döntést kell hozni arról, hogy az előnyök és a hátrányok számbavétele során miből tud vagy akar engedni a jogalkotó.

Ha új helyi népszavazást tartanak a vonatkozó témában, akkor hátrány lehet, hogy a képviselő-testületek tartózkodni fognak a helyi népszavazások kitűzésétől, hiszen az a ciklusuk időtartamára kivonja hatáskörükből az adott ügyben történő döntéshozatal lehetőségét. Ebből kifolyólag fennáll annak a lehetősége, hogy a helyi népszavazás szerepe pusztán a kötelező tárgykörökre redukálódik. További hátrányként kell számításba venni, hogy a helyi népszavazás nem tesz lehetővé gyors reakciót a változó és döntést igénylő körülményekhez, ugyanakkor – éppen ebből az okból kifolyólag – megfontoltabb elhatározásra készíti a képviselő-testületet a kitűzése: csak olyan kérdésben írjon ki helyi népszavazást, amely előreláthatólag nem igényel gyakori módosítást, és alapvetően koncepcionális, átfogó jelentőségű kérdésekre vonatkozik. Az új helyi népszavazás kitűzése mellett előnyként fogalmazható meg, hogy ekkor érvényesülhet a kollektív választópolgári akarat a stratégiai jelentőségű településpolitikai kérdésekben.

Ha az új képviselő-testület hoz döntést az adott kérdésben, akkor hátrány lehet, hogy háttérbe kerülhet a helyi népszavazás jogintézménye: ez által a választópolgárok kikerülhetnek a közvetlen döntéshozatal és az önkormányzati munkában való részvétel lehetőségéből. A megoldásnak viszont kétségtelen előnye, hogy rugalmasságot, szükség szerinti módosítást tesz lehetővé a változó körülményekhez, és nem utolsó sorban hatékonysági szempontból is kedvezőbb, mert nem idő- és pénzigényes.

Végül rendelkezésre áll az előző ciklusban megtartott helyi népszavazási eredmény automatikus hatályban tartásának a lehetősége is. Ez nyilvánvalóan abban az esetben lehet indokolt, ha a körülmények nem teszik lehetővé, vagy nem igénylik a korábbi döntés módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

A népszavazási eredmény moratóriumát garanciális funkcióval bíró szabályként kellene megalkotni.

A moratóriumi időszak szabályozásával kontextusban azonban szükségesnek tartanám az alábbi kritériumok betartását. A moratóriumi időszak szabályozását sarkalatos törvényben<sup>28</sup> kellene elvégezni, és a helyi népszavazási tárgykörök szelekciójához kellene kötni, tehát az általános szabály mellett kivételes szabályokat kellene alkotni.

(Budapest: Local Government and Public Service Initiative Open Society Institute 2000) 385–421. Act on Local Government of Slovenia, Art. 44–48.

<sup>28</sup> Az Ötv.-ben vagy a helyi népszavazást külön szabályozó sarkalatos törvényben.

A moratóriumi időszak szabályozását azért nem látom célszerűnek alkotmányi szinten elvégezni, mivel a képviselő-testület megbízási idejéhez igazított eredményt nem lehet minden egyes helyi népszavazási tárgykörre egységesen alkalmazni. Ebből kifolyólag kivételes szabályokat kellene alkotni; praktikusabb lenne tehát a kérdéskör Ötv.-ben történő szabályozása. Megítélésem szerint a szelekciót az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában kitűzött helyi népszavazás, a kötelező helyi népszavazási tárgykörök közül pedig a területszervezési ügyekben körében kellene elvégezni. Emellett a képviselő-testület feloszlásának kimondása vagy feloszlata, valamint a vis major esetére is kivételes szabályokat kellene alkotni.

Megerősítő helyi népszavazást csak önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában lehet kitűzni.<sup>29</sup> Ebben az esetben a helyi népszavazási eredményt a megerősített önkormányzati rendelet hatályossági idejével lehetne összeegyeztetni. Ekkor a moratórium nem a képviselő-testület megbízási idejéhez igazodna, hanem ennél rövidebb vagy hosszabb is lehetne.

A területszervezési ügyek ugyancsak a szelekció területéhez tartoznának, mert esetükben alkalmazhatatlan lenne az általános szabály. Ennek oka az, hogy a területszervezésre vonatkozó helyi önkormányzati döntések „véglegesek,” vagyis nem mondható jellemzőnek, hogy választási ciklusonként módosulnának. A kivételes szabály megalkotása tehát itt is indokoltnak látszik, mivel a helyi népszavazási eredményt nem az azt kitűző képviselő-testület megbízási idejének a lejártához kell kötni. A területszervezési ügyek esetében a helyi népszavazás eredménye az esetleges későbbi területszervezési kérdésben megtartott, eredménnyel zárult újabb helyi népszavazás időpontjáig lenne kötelező. Az újabb területszervezési ügyben kitűzött helyi népszavazás eredménye a megfelelő országgyűlési vagy köztársasági elnöki döntés időpontjával állandósulna.

Szólni kell a képviselő-testület feloszlásának kimondása vagy feloszlásának esetéről is. Annak érdekében, hogy egy helyzet ne maradjon döntés nélkül, az általános szabály alól ugyancsak eltérő szabályokat kellene alkotni. Ezt meg kellene tenni a helyi népszavazás eredményére kiható vis major esetében is.

A moratórium szabályozásakor megfontolásra érdemes lehet az is, hogy az eredmény csak a képviselő-testületet, avagy magát a választópolgári közösséget is kösse-e egy meghatározott ideig.

A moratórium általános szabálya alóli kivételes szabályok önkormányzati rendeletben történő megállapítására nem adható jogalkotási felhatalmazás, még az olyan helyi népszavazások esetében sem, amiket a képviselő-testületek mérlegelés alapján rendelhetnek el.

<sup>29</sup> Ötv. 46. § (3) bek. b) pont.



### 2.3. A helyi népszavazás térfoglaló hatása

A helyi népszavazás térfoglaló hatásának elvi és pragmatikus jellegű kérdése egyaránt a moratóriumi időszakból következik. Logikusan kapcsolódik a témához az a kérdés, hogy egy adott tárgyban megtartott helyi népszavazás eredménye kivonja-e a képviselő-testület hatásköréből a döntéshozatal lehetőségét? A szlovén modell követésekor látható volna, hogy a választási ciklusban kitűzött, eredménnyel zárult helyi népszavazás kivonja a képviselő-testület hatásköréből az adott kérdésben való döntéshozatal lehetőségét, tehát a modell egyértelműen érezteti a népszavazási eredmény térfoglaló hatását.

### 3. Lehetséges normaszöveg a helyi népszavazás új alkotmányi és törvényi szabályzására

A helyi népszavazáshoz való jog szabályozása az alkotmányban:

*„A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”*  
Ebben a körben esetlegesen megfontolható az alábbi normaszöveg is: *„A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott települési képviselőkből álló képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”*

Az eredmény szabályozása az alkotmányban:

*„A helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre”.*  
Ez a szabály változatlan formában az Ötv.-ből átkerülhetne az alkotmányba. Megfelelőnek tartom az alábbi normaszöveget is: *„A helyi népszavazás ügydöntő.”* Ekkor új, ám az Ötv.-vel tartalmilag azonos szabály kerülne megfogalmazásra az új alkotmányban.

A moratórium általános szabálya sarkalatos törvényben:

*„A helyi népszavazás eredménye az azt kitűző képviselő-testület megbízatásának lejártaig tart.”*

A moratórium kivételes szabályai sarkalatos törvényben:

*„Az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában kitűzött helyi*

---

népszavazás eredménye a megerősített önkormányzati rendelet hatályának időpontjáig tart.”

„A területszervezési ügyben kitűzött helyi népszavazás eredménye az újabb területszervezési eljárásban hozott, a helyi népszavazási eredménynek megfelelő tartalmú köztársasági elnöki vagy országgyűlési döntés időpontjáig tart.”

„A képviselő-testület feloszlásának kimondása vagy felosztatásának esetében a helyi népszavazás eredménye az új képviselő-testület megalakulásáig tart.”

„A helyi népszavazás eredményére kiható vis major esetében a képviselő-testület jogosult döntést hozni.”



# AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEI

*Javaslatok az új alkotmány koncepciója kapcsán* \*

KOMÁROMI LÁSZLÓ\*\*

„[...] mindegyikünk tudja, hogy az egyes cantonok a' közelebb lefolyt tizenöt év alatt, az 1791-diki doctrínákat egész következetességgel fogadták el; hogy azokban nemcsak a' nép souverainitasa, nemcsak a' polgári egyenlőség' elve van megállapítva, de ki van mondva egyenes törvény által a' nép' vétója, az alkotmány' időszerinti revisiója, sőt még az ellentállás' joga is, – tehát a' szabadság' ultima thuléja, – 's így olly dolgok is, mellyeket mi nem szeretnénk utánzásul felállítani...” (SZALAY László, 1844)<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

Szalay László, a magyar reformkor nagy liberális közéleti egyénisége, midőn pár esztendővel az 1848-as magyar forradalmi átalakulás előtt a svájci konföderációról értekezett, meglehetősen kritikusan nyilatkozott a kantonok nagy önállóságáról, amely a szövetség ügyét gyakorta hátráltatta. Ugyanakkor elismerően utalt az 1830-as évek svájci reformmozgalmában, a „regenerációban” kikövetelt, elfogadott és a kantonok jórészében alkotmányba iktatott közvetlen demokratikus intézményekre, mint olyan „politikai institutiókra”, amelyek hozzájárulhatnak a svájci nép közösségi önérzetének továbbfejlesztéséhez.<sup>2</sup> Fontosnak tartotta

\* A 2011. február 4-én a PPKE JÁK és a PTE ÁJK alkotmányjogi tanszékeinek szervezésében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán megtartott, az alkotmányozásról szóló országos konferencián elhangzott előadás írott, jegyzetekkel ellátott változata, kiegészítve a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény által e témában hozott változások rövid értékelésével.

\*\* Egyetemi docens (PPKE JÁK, Jogtörténeti Tanszék).

<sup>1</sup> SZALAY László: „A' schweitzai diéta 's a' foederatív-rendszer” in SZALAY László (szerk.): *Publicistai dolgozatok I. 1839–1844.* (Pest: Heckenast Gusztáv 1847) 204–205.

<sup>2</sup> Elsőként St. Gallen vezette be a törvényekkel szembeni népi vétó intézményét (1831), majd

ugyanakkor hozzátenni, hogy eme, a szabadság végső fokát jelentő intézményeket Magyarországon nem kívánják bevezetni. Ezzel egyébként alighanem a reformkor liberális magyar értelmiségének többségi véleményét mondta ki. A forradalom nagyjai a polgári képviseleti rendszer létrehozásán fáradoztak,<sup>3</sup> s komoly kísérlet – egészen 1989-ig – később sem történt a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlási formák magyarországi átültetésére.<sup>4</sup>

Történelmi perspektívából nézve tehát a rendszerváltoztatás hajnalán elfogadott népszavazási törvény<sup>5</sup> jelentős „áttörés” volt; olyan elemet vitt a magyar közjogba, amely az azt megelőző, a képviseleti döntéshozatalt kizárólagosként fölfogó hagyományhoz képest markáns újdonságnak tekinthető.<sup>6</sup>

Igaz, közben a reformkori állapotokhoz képest jelentős átalakuláson ment keresztül az az európai alkotmányjogi környezet is, amelyben a magyar alkotmányos hagyomány bontakozott és bontakozik. Ami a témánk központi kérését illető népszavazást illeti: a XVIII–XIX. századból még lényegében csak a francia polgári forradalmi néptörvényhozás különböző formái – melyeket utóbb a napóleoni idők el is torzítottak – és a már említett svájci intézmények említ-

---

példáját további kantonok követték. A népi vétót a Gemeinde-gyűléseken lehetett gyakorolni, ha a törvény kibocsátását követő 45 napon belül a kanton településeinek mindegyikében az ott lakó összes választópolgár több mint fele a törvény ellen szavazott. A század közepe tájától a népi vétó a legtöbb kantonban fakultatív törvényreferendummá alakult, ahol már nem az összes választójogosult polgár, hanem csak a ténylegesen szavazók többségének támogatására volt szükség az eredményes népszavazáshoz. Szintén még a XIX. század első felében jelent meg egyes kantoni alkotmányokban a kötelező alkotmány-referendum és az alkotmányiniciatíva intézménye. A kötelező alkotmány-referendumot, valamint az alkotmány részleges vagy teljes módosítására vonatkozó népi alkotmányiniciatívát az 1848-as szövetségi alkotmány is tartalmazta. Vö. Silvano MÖCKLI: „Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein” in Andreas AUER (szerk.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie.* (Actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D.) (Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn 1996) 209–220.; Silvano MÖCKLI: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien* (Bern: Paul Haupt 1994) 61.

<sup>3</sup> Vö. SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányjai* (Budapest: Akadémiai 1965) 120–124.

<sup>4</sup> A közvetlen néptörvényhozás magyarországi bevezetésével kapcsolatos fölvetések rövid ismertetésére ld. KOMÁROMI László: „Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th Century until Our Days” C2D Working Paper Series 35/2010, [www.c2d.ch/files/C2D\\_WP35.pdf](http://www.c2d.ch/files/C2D_WP35.pdf) 1–9.

<sup>5</sup> 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

<sup>6</sup> Az 1949. évi XX. törvény szerint a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által országos jelentőségű kérdésekben elrendelhető népszavazás [20. § (1) bek. d) pont] soha nem jutott gyakorlati jelentőségre, s ha jutott volna is, egészen más értelme lett volna, mint az 1989-es törvény szerinti intézménynek. Így a népszavazás lehetőségének a Magyar Népköztársaság Alkotmányában való szereplése aligha tekinthető a masszívan képviseleti elvű döntéshozatali hagyomány át-törésének.

hetők.<sup>7</sup> Érthető, hisz ez a korszak két másik nagy reformmal volt elfoglalva: a rendi képviseleti szisztéma népképviselletté való átalakításával, valamint az utasításokkal megkötött mandátum szabaddá tételével. Talán nem véletlen, hogy épp a szabad mandátum kialakulása és megszilárdulása után jött el az ideje annak, hogy a közvetlen néprészvétel intézményei nagyobb teret kapjanak. A két világháború közötti időszakban, de még inkább a II. világháborút követően, számos európai állam alkotmányos rendjének fáján megjelentek a közvetlen demokrácia különféle oltványai.<sup>8</sup>

Hogy saját, mindössze bő két évtizedre visszatekintő országos népszavazási tapasztalatainkat szélesebb összefüggésbe helyezzük, érdemes röviden szemügyre vennünk néhány tipikus nyugat-európai közvetlen demokratikus hagyományt. Eltérő intézményi struktúra jellemzi őket, más-más politikai kultúrába illeszkednek, de sajátosságaik folytán modellértékűnek tekinthetők. E körben a francia, svájci, dán és olasz népszavazási szisztémáról<sup>9</sup> kell szót ejtenünk.

## 2. Kitekintés: a közvetlen demokrácia főbb európai modelljei és fejlődési tendenciái

### 2.1. Franciaország

A francia népszavazási hagyomány a polgári forradalom időszakáig nyúlik vissza, sajátos karakterét azonban a két Napóleon, Bonaparte és Lajos idején nyerte el. Legfőbb jellemzője, hogy az államfő jogosult a népszavazás elrendelésére. Ezért a referendum gyakran nem más, mint az államfő és a francia nép közötti közvetlen kommunikáció, melynek során az államfő a választópolgáro-

<sup>7</sup> Eltekintve természetesen az új-angliai town meetingek régi hagyományától, valamint az azokra – és nyilván a francia felvilágosodás eszméire – épülő USA-tagállamokbeli alkotmány-referendumok és egyéb közvetlen demokratikus intézmények XIX. századi kibontakozásától.

<sup>8</sup> Rövid történeti áttekintést ad Georg BRUNNER: „Direct vs. Representative Democracy” in Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Aldershot: Ashgate 2001) 215–218.

<sup>9</sup> Európából ezeket tekinti tipikusnak Hans-Urs WILF: „Les systèmes d’institutions de démocratie directe dans le monde” in Francis HAMON (szerk.): *Le référendum* [Documents d’études: droit constitutionnel et institutions politiques, No 1.21.] (Paris: Documentation Française 2007) 9. Ez nem jelenti azt, hogy ne léteznének további figyelemre méltó népszavazási hagyományok Európában. Ilyen pl. az Ír Köztársaságé, amelyet a kötelező alkotmány-referendumok uralnak, intézményi struktúráját tekintve tehát nem mutat fel különös sajátosságot a svájci vagy a dán szisztémával szemben, ezért ismertetésétől eltekinthetünk. Szintén lemondhatunk azon országok szemügyre vételétől, amelyekben csak a népszavazással nem járó napirend-iniciatíva lenne kiemelendő, mivel ez a leggyengébb közvetlen demokratikus intézmény, esetében nincs is szó igazi közvetlen népi hatalomgyakorlásról.

kat egy már meghozott politikai döntés utólagos legitimálására kéri.<sup>10</sup> A népszavazás ezért nem pusztán egy tárgyi kérdés nép általi eldöntése, hanem egyúttal arra is szolgál, hogy az államfőt politikai értelemben megerősítse. Tekintettel arra, hogy itt a népszavazási processzust államhatalmi szerv indítja útjára, „felülről jövő” kezdeményezésről, elterjedt szóhasználattal plebiszcitumról beszélhetünk, melynek a tulajdonképpeni közvetlen demokrácia körébe tartozása vitatható.<sup>11</sup>

## 2.2. Svájc

Egészen más a helyzet Svájcban, ahol a népszavazási intézményrendszert az „alulról jövő”, választópolgári kezdeményezések uralják. Szövetségi szinten három fő intézményt különböztethetünk meg: a népi alkotmányiniciatívát, amely a szövetségi alkotmány teljes vagy részleges módosítására irányulhat; a fakultatív törvényreferendumot, amelynek révén népszavazásra vihetők a szövetségi törvényhozás által elfogadott törvények kihirdetésüktől számított bizonyos határidőn belül; végül a kötelező referendumot, amelynek következtében kötelező népszavazásra bocsátani az alkotmány minden módosítását, továbbá a nemzetközi szerződések és szövetségi törvények alkotmányban meghatározott körét.<sup>12</sup> Ezen intézmények döntően a XIX. században fejlődtek ki, s különböző változatokban a kantonok alkotmányaiban is szerepelnek. A svájci polgárok évente átlagosan három népszavazási vasárnapon nagyjából három-három, tehát évente mintegy kilenc szövetségi szintű népszavazási kérdésben döntenek. Ezek közül átlagosan hat alkotmánymódosítási kérdés (melyek egyik fele választópolgári kezdeményezésből – alkotmány-iniciatívából –, másik fele parlamenti alkotmánymódosításból – kötelező alkotmány-referendumból – ered), további kettő-négy kérdés pedig törvényreferendum kapcsán merül föl. E viszonylag gyakori népszavazások jelentősége nem önmagában a közvetlen népi döntéshozatalban, annak legitimáló erejében rejlik. Fontosabb az a közvetett hatás, amelynek a

<sup>10</sup> Vö. Wolfgang LUTHARDT: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa* (Baden-Baden: Nomos 1994) 59–60. Annak ellenére is az államfő tekinthető a népszavazás fő aktorának, hogy az 1958-as francia alkotmány 11. cikke szerint a köztársasági elnök a népszavazás elrendelésére a kormány vagy a parlament két házának indítványa alapján jogosult. Egyelőre kérdéses, hogy mekkora gyakorlati jelentősége lesz annak a 2008. július 23-i alkotmánymódosításnak, amely szerint a parlamenti képviselők egyötöde és a választópolgárok egytizede által együttesen kezdeményezett népszavazási kérdéstről is referendum tartható, s ha azt a parlament két háza határidőben nem tárgyalta meg, a köztársasági elnök köteles népszavazásra bocsátani.

<sup>11</sup> Theo SCHILLER: *Direkte Demokratie. Eine Einführung* (Frankfurt am Main: Campus 2002) 14.

<sup>12</sup> E három közvetlen demokratikus intézményt a svájci alkotmány 138–142. cikkelyei szabályozzák.

választott döntéshozók azáltal vannak kitéve, hogy törvényi formában megjelölt döntéseik utólag – megfelelő számú aláírás összegyűjtése révén – népszavazásra vihetők. Ez a lehetőség állandó „fenyegetettséget” jelent a kormányzat számára, amely azt úgy igyekszik csökkenteni, hogy a döntéshozatalba már annak előkészítési fázisában bevonja az érintett „referendumképes” erőket, s igyekszik konszenzusra jutni velük, nehogy utólag a népszavazáson szenvedjen vereséget tőlük. „Referendumképes” erőként nemcsak politikai pártok jelentkezhetnek, hanem más érdekcsoportok is, amelyek a szükséges számú aláírást képesek összegyűjteni. Mindez Svájcban egy jellegzetes politikai rendszer, az ún. „tárgyalásos” illetve „egyetértési demokrácia” („Verhandlungsdemokratie” – „Konkordanzdemokratie”) kialakulásához vezetett.<sup>13</sup>

### 2.3. Dánia

Szintén sajátos közvetlen demokratikus hagyománnyal rendelkezik Dánia. A népszavazás itt egy hangsúlyozottan képviseleti rendszer keretei között funkcionál. Választópolgári kezdeményezés helyett itt a meghatározott tárgykörökben kötelező illetve a parlamenti kisebbség által kezdeményezett népszavazások jellemzők.<sup>14</sup> Az alkotmánymódosításra vonatkozó kötelező alkotmány-referendum intézménye már a Dán Királyság 1915-ös alaptörvényben is szerepelt, és a hatályos alkotmány is tartalmazza. Kötelező továbbá népszavazásra bocsátani a választójogosultság korhatárát módosító törvényeket, valamint az állami hatáskörök nemzetközi szervezetekre való átruházásáról szóló törvényjavaslatokat (utóbbiakat csak akkor, ha a javaslat többséget kapott ugyan a Folketingben, de nem érte el a minősített, a képviselők öthatodának támogatását jelentő többséget)<sup>15</sup> E témakörökben 1953 óta több referendumot tartottak: kötelező alkotmány-referendumra kétszer került sor, a választójogosultság korhatáráról és az állami szuverenitásnak az európai integrációval összefüggő részleges átruházásáról pedig öt, illetve négy alkalommal szavaztak a polgárok.<sup>16</sup> A dán

<sup>13</sup> Vö. Wolf LINDER: „Direkte Demokratie“ in Ulrich KLÖTI et al. (szerk.): *Handbuch der Schweizer Politik*. (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 21999) 109–130.; LUTHARDT (10. lj.) 46–47.

<sup>14</sup> A dán népszavazási hagyományra összefoglaló jelleggel lásd Vernon BOGDANOR: „Western Europe” in David BUTLER – Austin RANNEY (szerk.): *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy* (Washington: The AEI Press 1994) 71–74.; Palle SVENSSON: „Denmark: the referendum as minority protection” in Pier Vincenzo ULERI – Michael GALLAGHER (szerk.): *The Referendum Experience in Europe* (Basingstoke: Macmillan 1996) 33–51.; Maija SETÄLÄ: *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (Basingstoke: Macmillan 1999) 123–135.

<sup>15</sup> Ezen intézményeket a hatályos alkotmány 88., 29. és 20. cikkei szabályozzák.

<sup>16</sup> Lásd Beat MÜLLER: „Suchmaschine für Direkte Demokratie” [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch), továbbá a Centre for Research on Direct Democracy adatbázisát: [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch). 1986-ban és 1993-ban szintén az



népszavazási hagyománynak a szabályozás szempontjából leginkább jellegadó intézménye azonban nem az említett kötelező referendumok körében keresendő, hanem az alkotmány 42. cikke által szabályozott fakultatív referendumban. Ha a Folketing elfogad egy törvényjavaslatot, a képviselők egyharmada három munkanapon belül kezdeményezheti, hogy a javaslatról tartsanak népszavazást. Ha ezek után a parlamenti többség az elfogadott javaslatot nem vonja vissza, akkor azt népszavazásra bocsátják. A javaslat akkor számít a polgárok által elvetettnek, ha a szavazók többsége, de legalább az összes választójogosult harminc százaléka ellene voksolt. Itt tehát lényegében egy parlamenti kisebbségvédelmi eszközről van szó, amelynek lehetősége a többséget arra készítheti, hogy a parlamentben legalább egyharmadnyi kisebbségben maradó erővel konszenzusra jusson. Ilyen jellegű népszavazásra egyébként eddig csak egyszer került sor.<sup>17</sup>

#### 2.4. Olaszország

Végül vessünk egy pillantást arra az európai országra, ahol Svájc után a legtöbb népszavazást tartották: Olaszországra. Az Olasz Köztársaság 1947-ben elfogadott alkotmánya az államhatalom felépítésében központi szerepet szán a parlamentnek. Ez azonban nem akadályozta meg az alkotmányozókat abban, hogy több közvetlen demokratikus intézményt is az alaptörvénybe illesszenek. Ismeretes a napirend-iniciatíva, a régiók státútumainak elfogadására vonatkozó fakultatív referendum, a régiók egyesítésére és szétválasztására vonatkozó népi iniciatíva és kötelező népszavazás, az alkotmányt módosító és egyéb alkotmánytörvényekre vonatkozó fakultatív referendum.<sup>18</sup> Az olasz népszavazási hagyományt azonban nem ezek az intézmények formálják, hanem az alkotmány 75. cikkében szabályozott abrogatív referendum. Eszerint népszavazást kell tartani valamely törvény teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről, ha azt 500 000 választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri. Bár a referendum eredendően vétő típusú intézmény, az olasz gyakorlatban nem pusztán negatív,

---

európai integráció kérdéskörével kapcsolatban tartottak referendumokat, de ezek a parlament által elrendelt ad hoc népszavazások voltak, nem a fentiek szerinti kötelező referendumok.

<sup>17</sup> Ezt a népszavazást 1963-ban tartották négy kérdéstről a földreformmal összefüggésben. Kenneth E. MILLER véleménye szerint több oka is van annak, hogy az alkotmány 42. cikke alapján kevés referendumot tartanak. Egyrészt nehéz elérni az egyharmados parlamenti támogatást, mivel a „régí pártok” közül kettő, esetleg három összefogása lenne szükséges hozzá, a kis pártok pedig – egy fragmentált pártrendszerben – még kevésbé képesek az egyharmados összefogásra. Csökkenti továbbá a referendumra szóba jöhető törvényjavaslatok számát, hogy sok közülük népszavazási tiltott tárgykörbe esik. Végül, a 42. cikk szerinti vétő jellegű referendum ellentétben áll a dán politikai kultúra alapvető értékével, a kompromisszumra való törekvéssel. Vö. Kenneth E. MILLER: „Policy-making by referendum: The Danish experience” *West European Politics* 1982/1. 62–64.

<sup>18</sup> 71., 123., 132., 138. cikkek.

valamely törvényt vagy annak egy részét lerontó hatása van. A kezdeményezés ugyanis nincs a törvény elfogadásához képest határidőhöz kötve, akár régóta fennálló jogi szabályozás ellen is bevethető, s ez rendszerint magával hozza annak szükségességét, hogy sikeres – a törvényt vagy annak egy részét hatályon kívül helyező népszavazás esetén – a parlament új jogi szabályozást fogadjon el. Az abrogatív referendum tehát lehetőséget ad valamely új téma politikai napirendre tűzésére, és nemcsak a status quo eltörlésének, hanem – közvetve – a modernizációnak is eszköze lehet.<sup>19</sup> Mivel a népszavazásra vonatkozó részlet-szabályokat megállapító törvényt csak 1970-ben fogadták el, referendumokra is ezóta kerülhet sor, 2011. június 13-ig húsz alkalommal, összesen 71 kérdésről. A választópolgári kezdeményezések gyakorisága ellenére a parlament központi szerepe és az olasz politikai rendszer döntően reprezentatív jellege mind a mai napig nem került veszélybe.<sup>20</sup>

## 2.5. Fejlődési tendenciák

E négy karakteres európai hagyománytól eltekintve általánosságban is kijelenthető, hogy az országos népszavazások számát tekintve mind világ-, mind Európa-szerte jelentős növekedés tapasztalható az utóbbi évtizedekben. (A 70-es és a 90-es években is körülbelül megduplázódott a népszavazások száma a korábbi évtizedekhez képest.<sup>21</sup>) Az európai növekedéshez az utóbbi időkben több tényező is hozzájárult. A kelet-európai demokratikus átalakulás például számos érintett ország alkotmányos életébe bevezette a népszavazás intézményét; ez nyilván önmagában növeli a közvetlen népi hatalomgyakorlás eseteinek számát. Említhetők az európai integráció elmélyülésével összefüggésben tartott tagállami népszavazások is. Vannak azonban mélyebb, társadalmi okai is a növekedésnek. A polgárok emelkedő átlagos képzettségi szintje, a médiumok által biztosított egyre nagyobb információ-ellátottság, sok országban az életszínvonal növekedése és a társadalom mobilitása, egyúttal individualizálódása, melynek révén a polgár ahelyett, hogy politikai ügyeit a régi „érdekképviseltekre” (egyházakra, pártokra, szakszervezetekre stb.) bízna, inkább maga kívánja kézbe venni azokat és megszervezni érdekeinek érvényesítését. Mindezek a ténye-

<sup>19</sup> Az olasz népszavazási hagyományra lásd BOGDANOR (14. l.j.) 61–69.; Pier Vincenzo ULERI: „Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime” in Pier Vincenzo ULERI – Michael GALLAGHER (szerk.): *The Referendum Experience in Europe* (Basingstoke: Macmillan 1996) 106–125.

<sup>20</sup> Anna CAPRETTI: „Direkte Demokratie in Italien” in Hermann K. HEUSSNER – Otmar JUNG (szerk.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte / Praxis / Vorschläge*. (München: Ollzog 2009) 170–171.

<sup>21</sup> Részletes és frissített adatokat e tekintetben a Centre for Research on Direct Democracy adatbázisából lehet nyerni, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch).

zők összességükben jelentősen megnövelik a közügyek iránti érdeklődést és a társadalmi részvétel igényét.<sup>22</sup> Ebből is fakad, hogy a közvetlen demokrácia intézményeit egyre kevésbé a túlnyomónak tekinthető képviseleti rendszer ellentétéként fogják föl, hanem olyan kiegészítő megoldásnak tartják, amely az egyre erősebben differenciálódott társadalom igényeit jobban képes artikulálni, mint a meghatározott időközönként megtartott népképviseleti választások.

### 3. Az elmúlt bő két évtized magyarországi tapasztalatai

#### 3.1. A törvényi keret

Az 1989-es népszavazási törvény, bár még az utolsó pártállami Országgyűlés fogadta el, már a politikai intézményrendszer megreformálásának jegyében született. A törvény indokolása az állami döntéseket befolyásolni képes állampolgári magatartás, a népszuverenitás-elvű hatalomgyakorlás és a törvényhozó hatalom külső ellenőrzésének fontosságát hangsúlyozta, bár azt is egyértelművé tette, hogy az elsődleges szerep a népképviseleti döntéshozatali formát illeti. A törvény ezek alapján európai összehasonlításban aránylag széles körben tette lehetővé a választópolgárok állami döntésekben való közvetlen részvételét. Biztosította az „alulról jövő” népszavazási kezdeményezések lehetőségét, s azok tárgykörét alig korlátozta. Népszavazást kezdeményezni nemcsak az Országgyűlés által elfogadott törvények megerősítéséről (illetve elvetéséről) volt mód, hanem más, a kezdeményezők által meghatározott, országgyűlési hatáskörbe tartozó kérdésekről is. Az 1997/1998-as revízió az intézményi struktúrán lényeges változtatást nem hajtott végre. A kizárt tárgyköröket valamelyest bővítette, a kezdeményezési és részvételi küszöbököt módosította, valamint bevezette a népszavazási kezdeményezések előzetes, kétszintű kontrollját.

#### 3.2. Az Alkotmánybíróság szerepe

Az országos népszavazás kapcsán több alapvető elvet és szabályt alkotmánybírósági döntések állapítottak meg. Az AB mondta ki például, hogy a népsza-

<sup>22</sup> Ez utóbbi tényezőket emeli ki a németországi tartományokban tapasztalható közvetlen demokratikus mozgalom kilencvenes évek óta tartó diadalmenete kapcsán Otmar JUNG: „Siegesszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre” in Hans-Herbert von Arnim (szerk.): *Demokratie vor neuen Herausforderungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin: Duncker & Humblot 1999) 109–110.

vázásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.<sup>23</sup> Más határozatában kifejtette, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de e kivételes esetekben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll (az Országgyűlés ilyenkor végrehajtói szerepbe kényszerül); az állampolgári kezdeményezésre kötelezően elrendelendő népszavazást pedig elsőbbség illeti meg a mérlegelés alapján („felülről” kezdeményezett) népszavazással szemben.<sup>24</sup> AB határozatok írták körül a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségére vonatkozó követelményeket.<sup>25</sup> Az AB kimondta azt is, hogy a kérdés hitelesítése után esetlegesen felmerülő új körülmény – például az Alkotmány módosulása, nemzetközi szerződés hatályba lépése vagy hatályvesztése – esetén az AB a hitelesítést jóváhagyó saját döntését is megváltoztathatja az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata ellen benyújtott kifogás elbírálása során.<sup>26</sup> 2008-ban az AB kifejtette továbbá, hogy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodásra irányuló népszavazásra csak akkor kerülhet sor, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges, törvénytervezet, illetve -javaslat formájában megnyilvánuló törvényhozói törekvés elé állít korlátot.<sup>27</sup>

### 3.3. A megvalósult országos népszavazások tapasztalatai

Az 1989 óta lezajlott hat, összesen tizenkét kérdésben tartott országos népszavazás közül több „kvázi vétő” karakterű volt, legalábbis abban az értelemben, hogy kormányzati politikai szándék megvalósítása ellen irányult. Ilyen volt az 1989-es „négyigenes”, lényegében az MSZMP átalakulási forgatókönyve és köztársasági elnökjelöltje elleni, a 2004-es kórház-privatizáció elleni, valamint a 2008-as, valójában a kormány egészségügyi reformja és egész politikája elleni „szociális népszavazás”. Két referendum Magyarország euro-atlanti integrációjával kapcsolatos, „felülről kezdeményezett”, illetve az Alkotmány erejénél fogva kötelező népszavazás volt: az 1997-es NATO és a 2003-as EU-belépési népszavazás. Egy népszavazás a köztársasági elnök közvetlen választására, tehát alkotmánymódosításra irányult (1990), egy pedig a határon túli magyarok

<sup>23</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; ezt az AB utóbb – a választópolgári kezdeményezésű népszavazásra nézve – az új alkotmányos környezetben is megerősítette: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.

<sup>24</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

<sup>25</sup> Lásd pl. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287.; 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399.

<sup>26</sup> 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004 I. 512.; lásd még 67/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008 I. 609.

<sup>27</sup> 130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1052.

könnyített honosítását kívánta elérni, a státustörvényben biztosítottaknál szélesebb körű kedvezményre törekedve (2004). Ez utóbbi volt egyébként az egyetlen olyan választópolgári kezdeményezésre megvalósult népszavazás, amelynél a kezdeményezés mögött nem párt, hanem civil szervezet állt.

Talán nem túlzás állítani: az 1990-es érvénytelen népszavazás kivételével mindegyik jelentős bel-, illetve külpolitikai következményekkel járt. Ugyanakkor a népszavazások időbeli gyakorisága alapján (átlagosan három-, illetve négyévente egy népszavazás, s csak ötévente állampolgári kezdeményezésű) világos az is, hogy ezek a népszavazások nem jelentenek olyan, a svájci példánál látott, folyamatosan működő kontrollmechanizmust, amely az aktuális kormányzatot önmagában arra készítené, hogy döntéseinél komolyan figyelembe vegye az érintett csoportok véleményét vagy bevonja őket a döntések előkészítésébe. Sokkal inkább egy olyan eszközzel van szó, amely elsősorban a mindenkori ellenzéki pártok kezében lehet hatásos politikai fegyver a kormányzattal szemben.

Végül még egy, elsősorban az OVB és az AB életét megkeserítő sajátosság: mivel a népszavazási processzusnak az aláírásgyűjtő ív hitelesítés céljából történő benyújtásával való megindításához nincs megszabva indítványozói létszámküszöb, a hitelesítésről szóló OVB-határozat pedig az AB előtt kifogásolható, mindkét szervezet a komolytalan kezdeményezések tömegével kénytelen szembenézni, és azokkal érdemben foglalkozni. Az AB kétszintű – az OVB hitelesítési és az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos döntésére vonatkozó – felülvizsgálati jogköre csak halmozza ezt a problémát.

Ami a népszavazási kezdeményezések kapcsán gyakran kibontakozó vitákat illeti: ezek gyökerét – egészen általánosan megfogalmazva – a népszavazás intézményének a magyar alkotmányos rendszerben betöltött, illetve kívánatos funkciójának, a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatal összeegyeztetőségének kérdései képezték. Lényegében ugyanezek a problémák álltak az AB fentebb röviden érintett gyakorlatának középpontjában is.

## **4. A népszavazás helye, szerepe a magyar politikai és alkotmányos rendszerben, de lege ferenda**

### *4.1. Adottságaink*

Az új magyar alkotmány közvetlen demokratikus intézményrendszerrel összefüggő szabályainak elkészítése kapcsán – a fentiekén túl – érdemes számba venni azon tényezőket, amelyekre a népszavazásokkal összefüggésben adottságként tekinthetünk.

A jog rendjén meglévő adottságunk, hogy 1989 óta a törvény – és utóbb az Alkotmány is – viszonylag széles körben biztosít közvetlen demokratikus jogokat, lehetővé téve az „alulról jövő” kezdeményezéseket is. Ez ugyan nem kőbe vésett hagyomány, de az ettől való visszalépésre csak komoly indokból kerülhet sor. Adottság ugyanakkor az is, hogy a népszavazások előtt aránylag szélesre tárt kapu ellenére az állami döntéshozatal túlnyomóan képviseleti jellegű. Ennek megváltoztatását nem is indokolja semmi, már csak azért sem, mert a mégoly tág körben biztosított népjogok sem vezetnek oda, hogy ez megkérdőjelezné a parlament kiemelt szerepét. Még Svájcban is képviseleti alapon születik a szövetségi szintű törvények több mint 90%-a.

Érdemes számításba venni azonban néhány olyan társadalmi tény is, amelyek a jelen és jövő népszavazásainak közegét nagymértékben meghatározzák, s változásukra aligha lehet néhány hónapos vagy éves távlatban számítani.

Politikai közéletünk jelentős mértékben polarizált. A diskurzust döntően pártok uralják, emiatt – érthető módon – jelentős az esélye annak, hogy egyes népszavazási kezdeményezések is pártpolitikai célokat szolgáljanak. Ez bizonyos mértékig fejlett demokráciákban is így van. Ami azonban kevésbé jellemző a fejlett demokráciákra: a pártoktól független „referendumképes” erők száma nálunk csekély, a civiltársadalom gyenge, és már-már végsőkig kiábrándult. Törvényeink ugyan demokratikus államberendezkedést tételeznek, és az ország polgárai – ha megkérdik őket – fontosnak tartják a demokratikus értékeket, például a többpártrendszer és a sajtó szabadságát, mikor azonban a kérdésben a demokráciát egy alternatíva választható elemeként szembeállítják valamely más „értékkel”, akkor a demokrácia rendre alulmarad a választásnál.<sup>28</sup> Ha például egy „erős gazdaság” és a „jó demokrácia” között kell választani, a válaszadók 73%-a az előbbi mellett nyilatkozik, s csak 20%-a részesíti előnyben az utóbbit. A megkérdezettek 49%-a egy erős vezetőben látja az ország bajaiból kivezető utat, s csak 42%-a a demokratikus kormányzatban. A magyarok 67%-a szerint fontosabb, hogy az állam aktív szerepet játsszon a társadalomban, és így garantálja, hogy senki se szenvedjen szükséget, mint az, hogy az egyén a maga céljait az államtól függetlenül, szabadon megvalósíthassa. Ez utóbbit csak 29% tartja fontosabbnak. Közismert a magyar polgároknak a rendszerváltoztáshoz fűzött reményeik beteljesületlensége miatti csalódottsága. Hazánkban a demokrácia állapotával a megkérdezettek 77%-a elégedetlen, mindössze 21%-a elégedett – ez a legrosszabb arány a felmérésben szereplő kelet-európai országok között.<sup>29</sup> Ismert a politikai osztállyal szembeni általános bizalomhiány is.

<sup>28</sup> Erre és a további adatokra lásd Pew Research Center: *Two Decades After the Wall's Fall. End of Communism Cheered but Now with More Reservations* (Washington, D.C.: Pew Research Center 2009) [pewglobal.org/files/pdf/267.pdf](http://pewglobal.org/files/pdf/267.pdf) 21., 25., 26., 28., 32., 34.

<sup>29</sup> Bulgária, Csehország, Szlovákia, Litvánia, Lengyelország, Ukrajna, Oroszország, Magyarország.

A megkérdezettek egy tízes skálán 2-3 pontra értékelik a politikai intézmények (Országgyűlés, ellenzék, politikusok, kormány) iránti bizalmukat.<sup>30</sup> A magyarok mindössze 22%-a gondolja, hogy a választott tisztségviselőket érdekli, mit gondolnak az emberek. Ez az 1991-es értékhez képest 10%-os csökkenést jelent. Mindössze a válaszadók 38%-a érzi a szavazáson való részvételt tényleges lehetőségnek arra, hogy az átlagember némileg kinyilvánítsa véleményét a kormány tevékenységéről. Magyarország – az 1991-ben mért adathoz képest 11%-os csökkenést elkönyvelve – ennél az értéknél is a vizsgált kelet-európai országok sorának végén kullog.

#### *4.2. Mit várjunk a népszavazástól? – Kockázatok és esélyek*

Az idézett felmérési adatok egyfelől felhívják a figyelmet arra, hogy a demokrácia társadalmi bázisa törekeny Magyarországon. A magyar társadalom általánosságban értéknek tekinti ugyan a demokráciát, a rendszerváltoztatás óta eltelt időszakkal, a demokrácia magyarországi állapotával azonban elégedetlen. Egyszerre él a lelkekben az „oldja meg az állam a társadalmi bajokat!” elvárás és a mindazon állami intézményekkel szembeni bizalomhiány, amelyektől az emberek a bajok megoldását várják.

Mindez nem túlságosan kedvező közeg a közvetlen demokratikus intézmények gyakorlati működése számára. Ha a döntő többség inkább várja az államgyámkodó tevékenységét, akkor kevésbé lehet szerepe a civil kezdeményezéseknek, a közösségi összefogásnak és az államtól független problémamegoldásnak. Akkor fennáll a veszélye, hogy az eredendően alulról jövő iniciatívákra épülő közvetlen demokratikus intézmények eltorzulnak, s a „felülről ígérgetők” populista eszközévé válnak. Olyan eszközzé, amely népszerű kérdések felvetésével akár kormányzati oldalról is bevethető, legalábbis amíg a pozitív várakozások kitartanak, de utána elsősorban ellenzéki fegyverré alakul, amely adandó alkalommal jól felhasználható egy az állammal tartósan elégedetlen társadalom kiábrándultságának kifejezésére és a kormányzattal szembeni kiaknázására. Ha csak ezt a kockázatot tartjuk szem előtt, akkor logikusan adódik a következtetés, hogy a közvetlen népi döntéshozatal intézményeit minél szűkebb területre szorítsuk vissza.

Van azonban a fenti adatoknak egy másik olvasata is. A közvetlen demokratikus döntéshozatal, különösen az állampolgári kezdeményezésű népszavazás éppen a demokratikus berendezkedéssel szembeni bizalom helyreállításának

<sup>30</sup> Tóth István György: „Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése” (Budapest: Tárki Társadalomkutatási Intézet 2009). [www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_elemzeszaro\\_toth.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf) 24.

egyik eszköze lehetne. Visszaadhatná azt a hitet, hogy a pártszempontoktól független civil kezdeményezéseknek valódi hatása van a politikára, s hogy az államhatalom hordozói képesek érdemben figyelembe venni a polgárok véleményét. Megadhatná a polgárnak azt a tapasztalatot, hogy szavának súlya van a közösség ügyeinek eldöntésében és ez egyúttal megerősíthetné felelősségérzetét is. Mozgósíthatná a közös célokért tenni akarás erejét és növelhetné a társadalmi összetartozás tudatát.

Nem kétséges, hogy itt értékválasztásról van szó, s nem utolsósorban arról, hogy milyen az alkotmányozók emberképe. Hisznek-e a magyar polgárok érettségében, abban, hogy a többség képes és hajlandó a felnőtt felelősségével és kompetenciájával véleményt alkotni és állást foglalni a közösség ügyeiben? Vagy becsapható, populista frázisokkal megvezethető egyéneknek tekintik a választókat, akik képtelenek a nemzet ügyeiben világosan látni, vagy akár akik egyéni félelmek és önzésük alapján döntenek a közösség érdekével szemben? S hogyan tekintenek az alkotmányozók saját magukra és a politikai elitre? Elhiszik-e magukról, hogy képesek értelmes diskurzust folytatni a választókkal konkrét kérdésekről? Van-e bátorságuk ahhoz, hogy akár bonyolult vagy kényes kérdésekben is felvállalják az őszinte és elvhű vitát, akkor is, ha számítanak rá, hogy az ellenfél a demagógia, a populizmus eszközeit veti be céljai elérése érdekében?

Lehet, hogy e kérdésfelvetések egyesek szemében már-már a naivitás határát súrolják, én mégis reálisnak gondolom őket, s úgy vélem, hogy nemcsak a közvetlen demokratikus intézmények szabályozásához, hanem egész demokráciánk értékeléséhez is támpontot nyújthatnak. Úgy hiszem, a közvetlen demokratikus intézmények megerősítése, a népszavazási kezdeményezések megfelelő keretek közötti támogatása összességében kedvezően hatna közállapotainkra. Nem gondolom, hogy rövidtávon, mert a kedvező eredmények csak hosszabb tanulási folyamat eredményeként érhetnek meg. Amíg azonban erre az útra rá nem lépünk, a tanulási folyamat sem kezdődhet el. Bátorságunkat növelheti, hogy e tekintetben nem állunk pozitív példák nélkül. A svájci gyakori népszavazások például – bármily meglepő is – csökkentik a közkiadásokat, és növelik az adózási kedvet. Legitimáló funkciójuknak köszönhetően emelik a polgárok általános elégedettségi szintjét is. Tapasztalatok mutatják azt is, hogy a közvetlen részvétel megnöveli a polgárok felelősségérzetét és a közügyekkel kapcsolatos kompetenciáját.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> A magyarul is rendelkezésre álló irodalomból lásd Hugo BÜTLER: „Közvetlen demokrácia és globalizáció. Svájci tapasztalatok” [Ford. GLAVINA Zsuzsa] *Európai Szemle* 2000/2. 88–92, 94–95; Hanspeter KRIESEL: „Közvetlen demokrácia. Svájc esete” in ÉNYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég 2009) 103–104.



Úgy vélem ugyanakkor, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetséges előnyeinek kiaknázásához nem arra van szükség, hogy a népszavazási eszköztár minden Svájcban fellelhető elemét azonnal megpróbáljuk átültetni honi alkotmányos rendszerünkbe. Meglévő intézményeink megfelelő kiindulópontot jelentenek, hiszen az Alkotmány által biztosított keret elvileg lehetővé teszi mind a meghozott vagy elfogadás alatt álló törvényekkel kapcsolatos, állampolgári kezdeményezés alapján sorra kerülő, vétó jellegű népszavazásokat, mind az aktuális törvényhozástól független vagy akár teljesen szabályozatlan kérdéskör szabályozására irányuló, új témát fölvető, modernizációs célú népi kezdeményezéseket. E tekintetben a fent említett négy külföldi hagyomány közül a svájcihoz állunk legközelebb.<sup>32</sup> A törvénnyel szembeni, állampolgári kezdeményezésű vétó és a törvényhozási folyamatoktól független kérdésben népszavazást kezdeményező népi iniciativa lehetősége – megfelelő intézményi struktúra esetén – magában hordja a svájci politikai rendszer két, fentebb már említett jellemzőjének csíráit. Egyrészt azt az ösztönzést a mindenkori kormányzat számára, hogy a tervezett szabályozás által érintett referendumképes erőket bevonja a döntéshozatalba, másrészt azt, hogy lehetségessé váljék olyan témák politikai napirendre vitele, amelyek a pártpolitika asztalára egyébként nem jutnak el, vagy ott elsikkadnak. Ezen előnyök kiaknázhatósága azonban részben azon múlik, hogy a szabályozás megfelelően összehangolja-e a képviselői és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárást.

## **5. A népképviselői és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárás összehangolása az új alkotmányban**

### *5.1. A referendum és a népi iniciativa megkülönböztetése*

A népszuverenitás képviselőkön keresztül történő gyakorlásának és közvetlen megnyilvánulásainak összehangolása szempontjából a döntő mozzanat az, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal két különböző, ám a magyar szabályozásban szét nem választott intézményét, a referendumot és a népi iniciatívát egymástól fogalmilag és eljárási értelemben megkülönböztessük.

<sup>32</sup> A francia plebiszcitárius szisztémára való áttérés jelentős korlátozását jelentené a rendszerváltoztatáskor elfogadott, és azóta a gyakorlatban is élő közvetlen demokratikus intézményeknek. A dán alkotmány 42. cikkében szabályozott referendum a mindenkori, legalább egyharmados ellenzékét hozza helyzetbe, idegen a magyar politikai kultúrától, bár hazai közegbe átültetve is – akárcsak Dániában – vélhetően a politikai elit csoportjainak kompromisszumkényszerét növelné. A svájci szisztéma mellett még leginkább az olaszhoz áll közel a magyar gyakorlat, hiszen a fent említett abrogatív referendum egyszerre funkcionálhat vétó karakterű és reformirányultságú intézményként, a magyar állampolgári kezdeményezésű népszavazás azonban konkrétan instrukciót tud adni a törvényhozónak a módosítás irányát illetően.

*Referendum* esetén az eljárás tárgya egy az Országgyűlés által elfogadott törvény vagy egyéb határozat, amelyről akár közhatalmi tényezők (pl. maga az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök), akár meghatározott számú választópolgár népszavazást kezdeményezhet. Ha a népszavazásra a törvény hatályba lépése előtt kerül sor, akkor annak felfüggesztő, (szuszpenzív), ha pedig az után, akkor lerontó (abrogatív) hatálya lehet. A példaként említett Svájcban az előbbi a jellemző: a törvény kihirdetésétől számított határidőben lehetséges a törvényről népszavazást kezdeményezni és a kellő számú aláírást összegyűjteni, ha pedig a referendumra sor kerül és az eredménye vétő, akkor a törvény hatályba sem lép. Olaszországban azonban nincs határidő, hanem eleve csak hatályos törvénnyel szemben lehet népszavazást kezdeményezni, s ha az sikeres, akkor a népi döntésnek lerontó hatálya lesz. Ha azonban a vétőre irányuló indítvány a népszavazáson nem nyer többséget, akkor az a törvény népi megerősítésével egyenértékű: Svájcban a törvény hatályba lép, Olaszországban pedig hatályban marad.

*Népi iniciativa* esetén a népszavazás nem egy aktuális parlamenti törvényalkotási eljáráshoz (annak végeredményéhez) kötődik. A kezdeményezés ilyenkor vagy egy viszonylag stabil (egy ideje már hatályos) jogi környezet megváltoztatását tűzi ki célul, vagy szabályozatlan területen kíván normát alkotni, mindkét esetben állampolgári indítványra. Ha a népszavazás sikeres, akkor annak eredménye a meglévő szabályozás megváltoztatása vagy a kívánt új szabály megalkotása lehet, akár úgy, hogy a szavazásra bocsátott kérdés *általános javaslat* formáját ölti, s a népszavazás eredményéhez képest a népképviselői szervre hárul az annak megfelelő törvény kidolgozása és elfogadása, akár úgy, hogy népszavazásra eleve a kezdeményezők által *szövegszerűen kidolgozott törvényjavaslatot* terjesztenek.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Svájcban a szövetségi alkotmány részleges módosítására irányuló alkotmány-iniciatíva esetén mind általános javaslatok, mind szövegszerűen kidolgozott tervezetek benyújthatók. Általános javaslat esetén a szövetségi gyűlés, ha egyetért vele, kidolgozza a szövegszerű módosítást, és népszavazásra bocsátja. Ha nem ért vele egyet, akkor először népszavazásra bocsátja, és csak akkor dolgozza ki a szövegszerű módosítást, ha a népszavazáson többséget kap a kezdeményezés. Kidolgozott tervezet benyújtása esetén a tervezetet változtatás nélkül népszavazásra bocsátják, amelynek kapcsán a szövetségi gyűlés előzetesen állást foglal (elfogadásra vagy elutasításra ajánlja), sőt, ellenjavaslatot is tehet. Lásd a svájci alkotmány 139. cikkét.

## 5.2. A referendum és a népi iniciativa összehangolása a képviseleti döntéshozatallal<sup>34</sup>

*Referendum* esetén viszonylag problémamentes a közvetlen demokratikus és a képviseleti döntéshozás összeegyeztetése: a népszavazás igazi tárgya, a törvény rendelkezésre áll, hiszen – akár rövid, akár hosszú idővel ezelőtt – a parlamenti törvényhozási eljárásban megszületett. A népszavazási kezdeményezés célja ennek teljes vagy részleges hatályon kívül helyezése (vagy a hatályba lépés fel függesztése), illetve megerősítése lehet.

Bonyolultabb a helyzet *népi iniciativa* esetén: itt a kiindulópontot nem az Országgyűlés alkotása képezi, hanem választópolgárok egy csoportjának javaslata. A kérdés az, hogy erre a képviseleti törvényhozás reagálhat-e, s ha igen, hogyan. A magyarországi gyakorlatban a legtöbb probléma álláspontom szerint ennek a tisztázatlan elvi kérdésnek a kapcsán merült föl. Nehéz ugyanis a képviseleti demokrácia eszméjével összeegyeztetni azt, hogy a törvényes kritériumoknak megfelelő népi javaslatra az Országgyűlés csak egyféleképp reagálhat: elrendeli a népszavazást, majd utólag „végrehajtja” az eredményt. Hiányzik az eljárásból – s ezért beiktatandó – egy közbenső lépés: az Országgyűlés vagy eleget tesz a népi kezdeményezésnek (meghozza a kívánt tartalmú törvényt, és esetleg népszavazásra is bocsátja), ha egyetért vele, vagy elmondja saját eltérő álláspontját, ellenjavaslat formájában. Ez az *ellenjavaslat* – miként például Svájcban, egyes német tartományokban és az USA egyes tagállamaiban szokásos – a népi iniciativa kérdésével együtt népszavazásra bocsátandó. Az ellenjavaslat nem arra szolgál, hogy az Országgyűlés a népi iniciativa elvetését javasolja, hanem hogy olyan más indítványt tegyen, amely egyfajta „köztes út” a népi iniciativa elfogadása és elvetése között; rendszerint a népi iniciativa „finomított” változata. Reform, de nem olyan radikális változtatással, mint amelyet a népi iniciativa követel.

Az ellenjavaslat azonban megoszthatja azokat, akik egyébként reformpártiak: egyik felük a népi iniciatívára, másik felük az ellenjavaslatra szavazna, s így kisebbségben maradnának a status quo megőrzésére szavazókkal szemben, holott összességükben többen lennének a reform hívei. Ennek elkerülése úgy lehetséges, ha a választópolgár egyidejűleg támogathatja a népi iniciatívát és az ellenjavaslatot is („kettős igen”). Arra tekintettel, hogy így esetleg mindkét verzió többséget kaphat, Svájcban bevezették a *másodlagos szavazat* lehetőségét. Eszerint a szavazólapon a népi iniciativa és az ellenjavaslat mellett egy további, pótlólagos kérdés is szerepel, hogy ti. abban az esetben, ha mind a népi iniciativa, mind az ellenjavaslat többséget szerez, a kettő közül melyik lépjen hatályba.

<sup>34</sup> Ezúton fejezem ki köszönetemet PÁLLINGER Zoltán Tibornak, aki felhívta figyelmemet a magyarországi közvetlen demokratikus döntéshozatal képviseleti szisztémával való összehangolásának szükségességére.

A népi iniciativa és a parlamenti döntéshozatal összehangolásának másik eleme lehetne egy olyan megoldás, mely szerint első lépéseként csak arra irányulhat a kezdeményezés, hogy az Országgyűlés egy bizonyos javaslatot megtárgyaljon (napirend-iniciativa), s csak ha ennek eredményeként ésszerűen meghatározott határidőben nem születik a kezdeményezők számára elfogadható parlamenti határozat (törvény), akkor kerülhet sor a népszavazási indítványra (és az ezzel kapcsolatos aláírásgyűjtésre).<sup>35</sup> Ez lényegében egy eljárásban kapcsolná össze a hatályos Alkotmányban népi kezdeményezés néven szereplő napirend-iniciatívát a gyakorlatban ténylegesen érvényesülő, állampolgári kezdeményezésű népszavazással, egyúttal megadná a lehetőséget az Országgyűlésnek arra, hogy a sikeresnek ígérkező népi iniciatíváknak megfelelő szabályozás elfogadásával elébe menjen.

## 6. Egy szöveges javaslat

Végül hadd álljon itt egy konkrét, az előző pontban írt megfontolásokat részben érvényesítő szöveges javaslat, amely a hatályos Alkotmány szabályaiból indul ki és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által H/2057 számon 2010. december 20-án benyújtott, Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozati javaslatot (a továbbiakban: Szabályozási Elvek) is figyelembe veszi.<sup>36</sup> Nem kiforrott, megérlelt szöveg, célja inkább a gondolatébresztés.<sup>37</sup> Nem is tükrözi mindenben az általam leginkább kívánatosnak tartott intézményi kialakítást,<sup>38</sup> mert itt csak a meglévő, illetve a Szabályozási

<sup>35</sup> Egyes német tartományok illetve városok – Brandenburg, Szászország, Schleswig-Holstein, Hamburg – alkalmazzák ezt az ún. „háromlépcsős néptörvényhozási eljárást”, ahol a kezdeményezés először kötelezően arra irányul, hogy a tartományi törvényhozás tárgyalja meg és fogadja el a kezdeményezők által benyújtott törvényjavaslatot (Volksinitiative), s ha annak változtatás nélküli parlamenti elfogadására nem kerül sor meghatározott határidőben, akkor kezdődhet meg a népszavazás kiírásához szükséges számú aláírás gyűjtése (Volksbegehren), végül elegendő számú aláírás esetén megrendezik a népszavazást (Volksentscheid). Vö. Peter NEUMANN: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter Berücksichtigung der neuen Länder* (Baden-Baden: Nomos 2009) 183–185.

<sup>36</sup> Lásd [www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf) (a törvényhozó hatalomról szóló fejezet, 10. 10. pont).

<sup>37</sup> A 2011. február 4-i konferencián szétosztott szöveg kismértékben módosított változata.

<sup>38</sup> A választópolgárok megfelelő tájékoztatásának és a kezdeményezőknek nyújtott szakmai támogatás törvényi biztosítása esetén nem félnék az alkotmány-iniciativa bevezetésétől és attól sem, hogy kifejezetten törvénybe iktassuk a szöveges törvényjavaslatra vonatkozó népi kezdeményezést. Kívánatosnak tartom továbbá a kötelező alkotmány-referendum bevezetését, az alkotmány mind teljes, mind részleges módosításaira nézve. Ezekre lásd KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán Tibor: „Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban” (Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának 2010 októberében megküldött javaslat) [www.parlament.hu/biz/aeb/info/klp.pzf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/klp.pzf).

Elvek alapján várható normaanyag helyesebb formába öntésére törekedtem. A jelenlegi szabályozáshoz képest a következő főbb módosításokat tartalmazza:

- Elválasztja egymástól a referendum és a népi iniciativa intézményét, utóbbinál csak az általános iniciatívát megengedve (ahogy az Magyarországon gyakorlat), referendumnál pedig mind a szuszpenzív, mind az abrogatív referendumot lehetővé teszi.
- A népi iniciatívánál intézményesíti az ellenjavaslat, a kettős igen szavazat és a másodlagos szavazat lehetőségét.
- Mind referendumnál, mind népi iniciatívánál az indítványozást 100 választópolgár jogává teszi.
- Aláírásgyűjtésre négy hónap helyett 120 napos határidőt szab, és sikeres népi iniciatívánál az Országgyűlésnek is 120 napos határidőt tűz arra, hogy az elfogadott általános javaslatnak megfelelő törvényt, illetve törvénymódosítást kidolgozza és elfogadjon.
- A választópolgári kezdeményezés alapján történő népszavazásokra nézve – a Szabályozási Elvekben említett koncepciónak részben eleget téve – fölveszi a kizárt tárgykörök közé az alkotmánymódosítást és az új alkotmány elfogadását.
- Nem tartalmazza az ún. napirend-iniciatívát. (A gyakorlatban nem volt komoly jelentősége.)

### „Országos referendum és népi kezdeményezés

1. § (1) Országos referendum és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.
- (2) Az országos referendumról és népi kezdeményezésről szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

#### Országos referendum

2. § (1) 100 választópolgár indítványozhatja, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt bocsássák országos népszavazásra. Az indítvány a törvény elfogadását követő 60 napon belül terjeszthető elő. A népszavazás megengedhetőségéről törvényben meghatározott hatóság dönt.
- (2) Az Országgyűlés népszavazásra bocsátja az általa elfogadott törvényt, ha azt a népszavazást megengedő döntés jogerőre emelkedésétől számított 120 napon belül legalább 200 000 választópolgár kéri.

- (3) Az Országgyűlés népszavazásra bocsáthatja az általa elfogadott törvényt akkor is, ha azt a népszavazást megengedő döntés jogerőre emelkedésétől számított 120 napon belül legalább 100 000 választópolgár kéri.
- (4) Az Országgyűlés népszavazásra bocsáthatja az általa elfogadott törvényt a Köztársasági Elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezésére is.
- (5) A (2) bekezdésben meghatározott esetben a népszavazás ügydöntő, a (3)–(4) bekezdésekben meghatározott esetekben az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő vagy véleménynyilvánító.
- (6) Az országos ügydöntő népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.
- (7) Ha az eredményes országos ügydöntő népszavazáson szavazók többsége a törvény ellen szavazott, a törvény nem lép hatályba, ha pedig a törvény a népszavazás végeredménye hivatalos közzétételének napjáig már hatályba lépett, akkor a végeredmény hivatalos közzétételének napján hatályát veszti.

### Országos népi kezdeményezés

3. § (1) 200 000 választópolgár általános javaslat formájában kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés valamely hatályos törvényt módosítson vagy valamely kérdésben új törvényt alkosson.
- (2) A népi kezdeményezés megengedhetőségéről 100 választópolgár indítványára törvényben meghatározott hatóság dönt. Aláírásokat a népi kezdeményezést megengedő döntés jogerőre emelkedését követő 120 napon keresztül lehet gyűjteni.
- (3) Ha az Országgyűlés a megengedett népi kezdeményezésben megfogalmazott javaslattal egyetért, a népi kezdeményezésnek megfelelő törvénymódosítást vagy új törvényt a kezdeményezéstől számított 120 napon belül kidolgozza és népszavazásra bocsátja. A népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.
- (4) Ha az Országgyűlés a javaslattal nem ért egyet, a kezdeményezéstől számított 120 napon belül népszavazásra bocsátja azt, jogában áll azonban a népi kezdeményezés mellett saját ellenjavaslatát is népszavazásra bocsátani.

- (5) Ha az Országgyűlés a népi kezdeményezés mellett saját ellenjavaslatát is népszavazásra bocsátja, a választópolgár egyidejűleg támogathatja a népi kezdeményezést és az ellenjavaslatot is. A választópolgár a szavazólapon megjelölheti azt is, hogy a népi kezdeményezést vagy az ellenjavaslatot részesíti előnyben, ha mindkettő elfogadást nyer (másodlagos szavazat).
- (6) A népi kezdeményezés vagy az ellenjavaslat akkor számít elfogadottnak, ha azt az összes érvényesen szavazó választópolgár többsége és az összes választópolgár több mint egynegyede támogatta. Ha a népi kezdeményezés és az ellenjavaslat is megszerezte az összes érvényesen szavazó választópolgár többségének és az összes választópolgár több mint egynegyedének támogatását, akkor közülük az számít elfogadottnak, amelyre több érvényes másodlagos szavazatot adtak le.
- (7) Az Országgyűlés a népszavazáson elfogadott általános javaslatnak vagy ellenjavaslatnak megfelelően a népszavazást követő 120 napon belül törvényt módosít, vagy új törvényt alkot.

#### Kizárt tárgykörök

4. § (1) Nem tartható országos népszavazás a 2. § (2)–(3) bekezdései, valamint a 3. § alapján az Alkotmány módosításáról vagy új Alkotmány elfogadásáról.
- (2) Nem lehet népszavazást tartani:
- a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adó-nemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,
  - b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,
  - c) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,
  - d) az Országgyűlés feloszlásáról,
  - e) a Kormány programjáról,
  - f) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,
  - g) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,
  - h) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,
  - i) a közkegyelem gyakorlásáról.”

## 7. Megjegyzések az elfogadott új Alaptörvény kapcsán

„Ezt a mostani Alkotmány világossá teszi, egyébként az elmúlt húsz év alkotmánybíróági döntéseire építve, vagyis nem megváltoztatva ilyen értelemben, hanem inkább csak manifeszta, megjelenítve a jelenlegi rendszert, hogy a magyar társadalom, az emberek, a magyar választópolgárok a hatalmat a választott képviselőiken keresztül gyakorolják. Egy nagyon bonyolult kérdésben, mint az alkotmány, ez még evidensebb, hiszen rendelkezünk arról, hogy alkotmányos kérdésekben nem lehet népszavazást tartani, nem lehet feltűrni az alkotmányos rendszert népszavazásnak, adott esetben populisták kampányoknak a segítségével, míg a másik oldalon viszont mégiscsak biztosítunk lehetőséget arra, hogy a polgárok fontos kérdésekbe [...] beleszólhassanak és közvetlenül gyakorolhassák a néphatalmat.”<sup>39</sup>

„[...] [A]z országgyűlési választásokon a nép a hatalmat a parlamenti képviselőkre átruházza, és [...] egy [ehhez képest] kivételes hatalomgyakorlási forma a népszavazás, amivel természetesen a nép élhet, visszaveheti ezt a hatalmat, de ebben az esetben szerintem indokolt és elvárható az, hogy legalább minden második választópolgár vegyen részt a szavazáson [...]”<sup>40</sup>

Az Országgyűlés által elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény az országos népszavazás intézményének szabályozását több ponton jelentősen módosította. A legfontosabb újdonságok röviden:

- a) Az alapvető rendelkezések között a néphatalom közvetlen gyakorlását – melyet a jelenleg hatályos Alkotmány megfogalmazása a képviseleti hatalomgyakorlás mellé rendel – kivételesnek minősítette.
- b) Kikötötte a véleménynyilvánító népszavazást és a napirend-iniciatívaként fölfogott népi kezdeményezést.
- c) A kizárt tárgykörök közé emelte az Alaptörvény módosítására irányuló kérdést.
- d) Megszüntette annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az országgyűlési képviselők egyharmadának indítványára mérlegelés alapján országos népszavazást rendeljen el.
- e) Végül, de nem utolsósorban, fölemelte a részvételi illetve eredményességi küszöböt.

Figyelemre méltó, hogy az elfogadott változat a Szabályozási Elvekben jelzett koncepciótól jelentősen eltér, abból a b), d) és e) pontban említett módosítások nem következnek.

*Ad a)* A néphatalom közvetlen gyakorlásának a képviseleti hatalomgyakorláshoz képest kivételesnek minősítése önmagában nem sokat mond. A parlamenti

<sup>39</sup> SZÁJER József, az alkotmányszövegező bizottság elnöke, InfoRádió, Aréna, 2011. április 8.

<sup>40</sup> GULYÁS Gergely, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának alelnöke, az alkotmányszövegező bizottság tagja, InfoRádió, Aréna, 2011. április 1.



törvényalkotás eddig is túlnyomó volt a népszavazási döntésekkel szemben, s ez a fejlett közvetlen demokratikus intézményrendszerrel rendelkező államokban sincs másként. A kivételesség deklarálása máshol nyer jelentéstartalmat: elsősorban az érvényességi illetve eredményességi küszöb módosított szabályozásánál.

*Ad b)* A véleménynyilvánító népszavazás és a napirend-iniciatívaként fölfogott népi kezdeményezés eltörlésével olyan intézmények kerülnek ki az Alkotmányból, amelyeknek komoly gyakorlati jelentősége nem volt. A vélemény-nyilvánító népszavazás bizonyos értelemben tovább élhet, hiszen az érvényességi küszöb alatti részvételi népszavazás fölfogható véleménynyilvánítóknak is. Az 1995 óta benyújtott 13 népi kezdeményezés közül az Országgyűlés mindössze 2-vel értett egyet, 1-et nem vett tárgysorozatba, a többit pedig elutasította.<sup>41</sup> Mindezekre tekintettel a napirend-iniciatíva hazánkban sem számít a közvetlen demokrácia meghatározó intézményének; jelentősége talán növelhető lett volna, ha kötelező előzetes eljárásként összekötik az állampolgári kezdeményezésű népszavazással.<sup>42</sup>

*Ad c)* Az új Alaptörvény szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdérről. Ez a megfogalmazás – szemben az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által elkészített Szabályozási Elvekben is megjelenő indokolással – nem azonos az AB alkotmányértelmezésének az Alaptörvénybe való beépítésével. Az AB 1993-ban mondta ki, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást. Ez a határozat a Létminimum Alatt Élők Társaságának az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezése kapcsán született.<sup>43</sup> Az Alkotmány népszavazásra vonatkozó szabályainak 1997-es módosítása után ismét volt olyan állampolgári népszavazási kezdeményezés, amely burkolt alkotmánymódosítást tartalmazott (a Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom kezdeményezett népszavazást a köztársasági elnök közvetlen választásáról). Az AB akkor – bár az új alkotmányszövegben kifejezetten nem általában az Alkotmány szabályai kerültek tiltólistára, hanem csak az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései – ismét elutasította az alkotmánymódosító népszavazást. Ezúttal azonban világossá tette, hogy csak *választópolgári kezdeményezésű* alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye, s hozzá tette: „Az

<sup>41</sup> Lásd [www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepi\\_kezd\\_1990\\_.htm](http://www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepi_kezd_1990_.htm).

<sup>42</sup> Jelen tanulmány kéziratának leadásakor egyébként még az a sajátos helyzet áll fenn, hogy bár a hatályba lépett Alaptörvény a napirend-iniciatívát már nem tartalmazza, a még hatályos régi népszavazási törvény (1998. évi III. törvény) szabályozza azt. A Kormány által az Országgyűlésnek 2011. június 10-én T/3479 számon benyújtott új népszavazási törvény tervezete azonban már nem szól róla.

<sup>43</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető.<sup>44</sup>

Az új Alaptörvény szövege tehát e tekintetben épp ellentétes az AB megállapításával, mert nemcsak az állampolgári kezdeményezésű alkotmánymódosító népszavazást zárja ki, hanem az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás „földről” történő népszavazásra bocsátását is. S míg a népi alkotmány-iniciatíva európai összehasonlításban inkább kivételes, a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása meglehetősen szokatlan, eleve elveti annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó parlamenti többség az általa elfogadott alkotmánymódosításnak népi legitimitációt is adjon. Bő két évtized alatt visszajára fordult az 1989-es népszavazási törvény azon szabálya, amely előírta, hogy az Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönteni.<sup>45</sup>

*Ad d)* Az új Alaptörvény szerint az Országgyűlés mérlegelés alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére rendelhet el népszavazást. Kimaradt az Alaptörvényből az a hatályos Alkotmányban biztosított lehetőség, hogy az országgyűlési képviselők egyharmadának kezdeményezésére is elrendelhető az országos népszavazás. Ennek a módosításnak az indokát mindeddig homály fedi. Tulajdonképpen a referendum legeredetibb értelme kérdőjeleződik itt meg, tudniillik az, hogy a választott népképviselőt a konkrét politikai kérdésben való döntés jogát visszaadja (referre – referendum) annak, akitől az általános döntési felhatalmazást kapta: a szuverén népnek. Az Országgyűlés ennél fogva – az Alaptörvény betűje szerint – saját elhatározása alapján semmilyen kérdést nem bocsáthat népszavazásra, csak ha erre tőle független tényezők indítványt tesznek. Ezáltal az Országgyűlés a népszavazásokkal összefüggésben még inkább beleszorul egy önállóan, végrehajtói szerepkörbe.

*Ad e)* Az új Alaptörvény végül feléleszti azt az 1989-től 1997-ig hatályban volt szabályt, mely szerint az országos népszavazás érvényességéhez szükséges, hogy az összes választópolgár több mint fele részt vegyen a népszavazáson és érvényesen szavazzon. Ez talán a legnagyobb horderejű változtatás. Ennek következtében ugyanis valószínűsíthető, hogy az érvényes (és eredményes) népszavazások száma jelentősen csökkenni fog, s csak olyan kérdések esetében lehet majd érvényes népszavazásra számítani, amelyek rendkívüli mértékben aktivizálják a választópolgárokat. Az 1989 óta tartott hat országos népszavazás közül egyébként mindössze kettő lett volna e szabályok szerint érvényes: az 1989-es „négyigenes” (58,04%-os részvétel) és a 2008-as „szociális” – utóbbi épphogy (50,51%-os részvétel).

<sup>44</sup> 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.

<sup>45</sup> 1989. évi XVII. törvény 7. §.

A választópolgárok több mint fele más országokban is igen nehezen mozgósítható egy-egy népszavazásra. Ezért ahol a népszavazás intézményét komolyan veszik, a tendencia inkább az, hogy a részvételi kvórumot ennél lejjebb viszik. Az Európa Tanács ún. Velencei Bizottsága kifejezetten azt javasolja, hogy egyáltalán ne alkalmazzanak sem részvételi minimumot, mivel egy ilyen rendszer a távolmaradókat lényegében nemmel szavazónak veszi, sem pedig jóváhagyási küszöböt, mivel az nehéz politikai helyzethez vezethet, ha a javaslatot épp a jóváhagyási küszöb alatti létszámú, de a résztvevők akár igen jelentős többségét adó szavazó támogatta. A részvételi kvórum egyébként tág teret enged a választópolgárokat a szavazásról lebeszélni akaró, alapjában véve antidemokratikus kampányoknak, mivel adott helyzetben akár aránylag kis létszámú ellenző is megakadályozhatja a támogató többség akaratának érvényesülését. (Például az új Alaptörvény szerinti részvételi minimum esetén: ha a népszavazási javaslatot a választók 48%-a támogatná és 5%-a ellenezné, s a választók 47%-a tervezné otthon maradását, az 5%-nyi ellenző elég, ha nem vesz részt a népszavazáson, így a részvétel a küszöb alatt marad, a népszavazás pedig érvénytelen, és az 5%-nyi ellenző akarata érvényesül.)<sup>46</sup>

\* \* \*

Az alkotmányozó döntött, döntésének üzenete világos. A közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetőségét az eddigieknél szűkebb körre szorította vissza; a népszavazás mostantól hangsúlyozottan kivételes jelenségként szerepel a magyar közjogi rendszerben, amely kivételességet elsősorban a részvételi küszöb felemelése biztosítja. A népjogokban rejlő kockázatok így jelentősen csökkentek, ugyanakkor a gyakoribb közvetlen demokratikus döntéshozattól remélhető azon előnyök is távolabb kerültek, amelyek talán – ésszerűen megszabott normatív keretek között és hosszabb távon – hozzájárulhatnak a magyar demokrácia minőségének javításához és a polgároknak a demokratikus államrendbe vetett bizalmának növeléséhez. A történelmi tanulság mindenestre megmaradt: a néprészvételi jogok tartósan ott verhetnek gyökeret és játszhatnak érdemi szerepet a közösség életében, ahol azt öntudatos és aktív polgárok tömege kikényszeríti. Hogy ennek ideje Magyarországon eljön-e, s ha igen, mikor, az a jövő kérdései közé tartozik.

<sup>46</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev + Explanatory Memorandum, III./7. [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-E.asp?MenuL=E](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-E.asp?MenuL=E).

# ÉSZREVÉTELEK A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK SZABÁLYOZÁSÁHOZ AZ ALAPTÖRVÉNYBEN, A VÁLASZTÓJOGI TÖRVÉNYBEN ÉS A NEMZETISÉGEK JOGAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ\*

## 1. A kisebbségek parlamenti képvisellete az alkotmányozásban

A kisebbségek parlamenti képviselétének kérdésével – nyilván nem függetlenül az alkotmányozás folyamatának meglehetősen visszafogott szakmai támogatottságától<sup>1</sup> – meglepően kevés javaslat foglalkozott. A kisebbségi biztoston kívül a véleményezésre felkért nemzeti és etnikai kisebbségek közül a tizenhárom elismert népcsoportból mindössze négy, továbbá a KDNP által felkért MAZSIHISZ juttatott el véleményt az alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz. Beszédes, hogy nyolc nemzeti kisebbség és a legnagyobb lélekszámú roma közösség reprezentánsai egyáltalán nem vették a fáradságot álláspontjuk közlésére. Megemlíthető emellett, hogy a beérkezett néhány (többnyire egy-két) oldalas javaslatok szövegszerű egyeztetés eredményének tűnnek; előfordul, hogy pusztán mondatrész-sorrendbeli eltérések találhatók.

---

\* Tudományos főmunkatárs, osztályvezető (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete), egyetemi docens (ELTE BTK).

<sup>1</sup> Igen érzékletes, ugyanakkor lesújtó képet fest a hazai alkotmányjog-tudomány állásáról az a korpusz, amelyet az alkotmány előkészítésére felállított bizottság számára a felkért intézmények részéről megküldött szakmai anyagok mutatnak (az önjelölt hozzászólókkal kapcsolatban nem indokolt véleményt formálni: mindenkinek szíve joga bármilyen formában és tartalommal hozzájárulni e folyamathoz). Tartalomtól függetlenül, pusztán műfaji szempontból is meghökkentőek például a professzori, akadémiai doktori címek birtokosai által jegyzett, minden szerkesztés vagy kontextualizáló előszó nélkül bemásolt korábbi könyvfejezetek, cikkek – alkalmasint ezek részeként lábjegyzetbe foglalt magánlevelekkel. Ld. pl. [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=&p\\_fomenu=20&p\\_almenu=75&p\\_ckl=39&p\\_biz=1005&p\\_rec=&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=75&p_ckl=39&p_biz=1005&p_rec=&p_nyelv=HU).

### 1.1. *Javaslatok az alkotmányozás során*

A javaslatok az alábbi elemeket tartalmazzák:

1.1.2. Az *Országos Horvát Önkormányzat*<sup>2</sup> (a) a „kisebbség” elnevezést sértőnek, lekicsinylőnek találván, a „nemzetiség” terminológia bevezetését szorgalmazta; (b) javasolta emellett, hogy az alkotmány nevesítve, szövegszerűen ismerje el a nemzetiségeket a magyar nemzet részeként. A megfogalmazásból nem volt egyértelmű, hogy a nevesítés az elismert nemzetiségek taxációját (is) jelenti-e; illetve (c) megfogalmazta a parlamenti képviselő biztosításának igényét. Lényegében megegyezett a fenti állásponttal az *Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat* álláspontja:<sup>3</sup> a) a sértő, lekicsinylő „kisebbség” elnevezés helyett bevezetendő a „nemzetiség” elnevezés; (b) nevesített elismerés kívánatos a nemzet részeként; valamint (c) megfogalmazódott a parlamenti képviselő igénye is. A *Bolgár Országos Önkormányzat*<sup>4</sup> és a *Magyarországi Németek Országos Önkormányzata*<sup>5</sup> is letette a garast a parlamenti képviselő mellett; hasonlóan a *kisebbségi biztoshoz*,<sup>6</sup> aki ugyancsak a nemzetiség elnevezés bevezetését javasolta, valamint az országgyűlési képviselő igényét fogalmazta meg.

Ismerve a hazai zsidóság megosztott álláspontját a kérdésben (ami a végül sikertelen kisebbségi elismertségért indított népi kezdeményezési eljárásban is jelentkezett); nem meglepő, hogy a *Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége*<sup>7</sup> nem foglalt állást a kisebbségi parlamenti képviselő kérdésében, noha 1990-ben még szerepelt a zsidóság a nyolc kooptált kisebbség (cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén) között.

1.1.3. Az alkotmányozás során két szövegszerű javaslatot olvashattunk még.

A *Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi iskolája*<sup>8</sup> által elkészített anyag kifejezetten nem tárgyalta kisebbségi parlamenti képviselő kérdését, viszont a kisebbségi önkormányzatok nevesítése arra utalt, hogy azt annak kielégítő alternatívájának tartják. A releváns normaszöveg így szólt: „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy kulturális vagy nyelvi kötődése alapján valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak

<sup>2</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat_onk.pdf).

<sup>3</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin_onk.pdf).

<sup>4</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar_onk.pdf).

<sup>5</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mnoo.pdf>.

<sup>6</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo\\_memz\\_bizt.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf).

<sup>7</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mazsihisz.pdf>.

<sup>8</sup> [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/pecsi\\_tudomanyegyetem.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/pecsi_tudomanyegyetem.pdf).

vallja magát. (2) A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek az Alkotmányban meghatározottak szerint részt vesznek a közhatalom gyakorlásában. (3) Az Országgyűlés által törvényben meghatározott feltételek szerint elismert nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve a hozzájuk tartozó személyek az Alkotmányban és a törvényekben biztosított egyéni és kollektív kisebbségi jogokkal rendelkeznek. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező személyek települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. Önkormányzataikat maguk választják meg. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségeknek, ezek szervezeteinek, illetve a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van különösen kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik ápolásához, intézményeik fenntartásához, anyanyelvüknek oktatásához, a közéletben, illetve a bírósági, a közigazgatási és más hatósági eljárásban való használatához, a saját nyelven való névhasználatához, valamint törvényben meghatározottak szerint az anyanyelvű oktatáshoz és az általuk lakott település helységnevének saját nyelven való feltüntetéséhez.”

Az indokolás a következőket tartalmazta: „A kisebbségi jogok alanyi körének megvonása előtt rögzítendő, hogy általánosan elfogadott kisebbség-definíció nem határozható meg. Ennek oka, hogy a kisebbségi mivolt nemcsak jogi, társadalomtudományi vagy politikai, hanem kulturális, vallási, szociálpszichológiai összefüggéseiben is vizsgálendő. A »kisebbség« fogalmi ismérvei közül kiemelhető, hogy az állam lakossága körében nincs többségi helyzetben, tagjai olyan etnikai, vallási, nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől, valamint identitásuk megőrzésére törekszenek, tudatában vannak közös eredetüknek, érdekeiknek, rendelkeznek közös öntudattal, közösségi tapasztalatokkal. A Javaslat kifejezett rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely feltételek fennállása esetén minősülhet az egyén kisebbséghez tartozónak. Diszjunktív feltételként szabja egyrészt a kulturális vagy nyelvi kötődést, másrészt az egyén szabad elhatározását arra vonatkozóan, hogy kisebbséghez tartozónak vallja magát. Kisebbségi jogok alanyai tehát csakis azok lehetnek, akik e két feltételnek megfelelnek, speciális jogaikat egyedül ez igazolja. Nem minősíti feltételnek a Javaslat a kisebbségi származást, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a kisebbségi lét kulturális és pszichológiai jellege meghatározó a származás tényével szemben.” [...] a kisebbséggé váláshoz a Magyar Köztársaságban az Országgyűlés általi elismerés szükséges, az elismert kisebbségek és [...] a [...] hozzájuk tartozó személyek jelentik azoknak a kisebbségi jogoknak az alanyi körét, amelyeket a Javaslat, illetve törvény meghatároz. [...] Az alanyi kört alkotó személyek tekintetében kiemeli a kisebbségi szervezeteket, valamint konkrét felsorolást tartalmaz a kisebbségi jogok körére vonatkozóan.”

A másik, *Jakab András* által elkészített szöveg konkrétabb.<sup>9</sup> Az általa javasolt normaszöveg vonatkozó szakasza szerint: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Indoklásában kifejezetten elutasította a kisebbségi parlamenti képviseletet: „(a) Nem világos, miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amely önálló parlamenti képviseletet kap. (b) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések kockázatos módon növekedhetnek. Meglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha egy kormány pont a parlamenti többség határán mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiségellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalon ellenérzéseket keltenének. (c) A nemzetiségi jogok biztosításához (fennmaradás, a kultúra ápolása) nem is szükséges ez. Az iskolarendszer megerősítése, kulturális tevékenységek támogatása (akár kisebbségi önkormányzatok keretében, akár azokon kívül) sokkal célravezetőbb lenne. (d) Végül az sem világos, miért lennének politikailag egységesek a nemzetiségek. Ezek fényében maga a nemzetiségek parlamenti képviselete olyasmi, amit a rendszerváltáskor külföldi példák tanulmányozás nélkül (a szomszédos országok magyar-politikájának való példaadás ambíciójával, ami azonban látványosan nem működött), jó szándékúan, de szerencsétlenül belekerült az Alkotmányba.”

## 2. Érvek a kisebbségi parlamenti képviselet mellett és ellen

### 2.1. *Érvek a kisebbségi parlamenti képviselet mellett*

Az alkotmányozás során a kisebbségek parlamenti képviselete mellett az alábbi érvek voltak felhozhatóak.

1. Az alkotmány 2010. május 25-ei módosításának értelmében<sup>10</sup> – ami ugyan ténylegesen még nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések nem konkretizálták – „*az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további,*

<sup>9</sup> A bizottság honlapján szereplő szövegnél ([http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab\\_andras.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab_andras.pdf)) a szerző egy részletesebb, teljes szövegszerű koncepciót is kidolgozott, az idézetek abból származnak.

<sup>10</sup> <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf>.

*legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.*” Ezzel tehát szerzett jogként értelmezhető a *sui generis* parlamenti képviselet.

2. Számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az Alkotmánybíróság<sup>11</sup> is mulasztásos alkotmánysértést állapított meg e rendelkezés elmaradásával kapcsolatban, így ez a hatályos Alkotmány alapján is elvárásnak tekinthető.
3. A kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot.
4. Ez a jogvédelem és az érdekképviselet hatékony, szükséges eszköze.
5. Ez a jogvédelem és az érdekképviselet exportképes: a szomszédos országoktól is elvárható, számon kérhető formája.

## 2.2. Érvek a kisebbségi képviselettel szemben

A kisebbségek parlamenti képviseletével szemben az alábbi érveket lehetett felhozni.

2.2.1. Téves értelmezés a hatályos Alkotmányból kiolvasni a parlamenti képviselet kötelezettségét. Az Alkotmánybíróságnak a kisebbségi törvény elfogadása előtt született határozata alapján létezik olyan plauzibilis értelmezés, amely szerint a politikai képviselet a törvényben kialakított (a kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósított) formája kielégíti az alkotmányos elvárásokat. (Ennek megfelelően, a kisebbségi önkormányzati rendszer, bár az etnokorrupció és egyéb hiányosságai folytán szuboptimális megoldás, ám kétségtelenül szerzett jog, és miután megfelel a politikai képviselet alkotmányos előírásának, célszerűen megtartandó az új alkotmányban, ellenkező esetben ténylegesen visszalépés történe a jogvédelemben, helyesebben a többletjog-tételezésben.) Fontos megemlíteni továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot e kérdés kapcsán, mert a releváns jogi szabályozás nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem az Alkotmánybíróság határozatának egy értelmezését alapul véve, az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon.

2.2.2. Az etnokorrupció, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaélések óvatosságra intenek egy ilyen intézmény bevezetésével kapcsolatban; főleg, mert a regisztráció, illetve az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását nem támogatják sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom

<sup>11</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.



kisebbség képviselőiben, visszaélészerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. (Egy az alkotmányozás során hatályos 200, a jelenlegi alapján 199 fős parlamentben létrejövő 13 álkisebbségi képviselő alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.)

2.2.3. A kisebbségi képvisellel kapcsolatban komoly – alább röviden felvázolt – képviseletelméleti aggályok is megfogalmazhatóak:

1. Az országgyűlési képviselő csakis az egész, a szuverenitás letéteményeként politikailag egységes nemzet képviselője (ami nem zárja ki, illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával), aki tevékenységét a köz érdekében, a szabad mandátum garanciái által védve végzi.
2. Egy kizárólag a kisebbség képviselőt ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) kisebbségsemleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviselői legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülről szerezték.
3. Tekintettel arra, hogy a preferenciális módon mandátumhoz jutott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak egy újabb, a médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Ennek a jelképes aktusnak azonban komoly alkotmányossági és képviseletelméleti költségei lennének.
4. Az a tény, hogy a kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot, nem jelenti ezen érvek automatikus elfogadásának kötelezettségét: mandátumukból természetesen következik ilyen irányú álláspontjuk, de a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása, érték- vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása.
5. Kétségtelenül hasznos, politikailag igazolható, ám jogelméletileg és erkölcsileg is nehezen védhető az az érv, amely a kisebbségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítja, annak igazolására használja, illetve a kisebbségi jog igazolásául a határon túli magyarság érdekképviselőt állítja. Ugyan a kisebbségi törvény parlamenti vitájában nem egyszer elhangzottak ilyen érvek, hivatalosan soha nem találkozhattunk ilyen igazolási szempontokkal.

### 3. Javaslataim

A kötet alapjául szolgáló konferencián az alábbi javaslatokat fogalmaztam meg az alkotmányozó számára.<sup>12</sup>

3.1. Abban az esetben, ha az alkotmányozó – a szerzett kisebbségi különjogok visszametszésétől tartózkodni kívánván – az egyébként dogmatikailag erősen problematikus kisebbségi parlamenti képviselet fenntartása mellett dönt, a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésével kapcsolatban a tényleges kisebbségi képviselet alternatívájaként egyfajta kvázi-képviselői jogállás megteremtése és bevezetése irányába javaslom fejleszteni a jelenlegi szabályozást.

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselet és érdekkanalizáció három alapvető formája ismert:

- a második kamarákban, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül;
- az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján;
- valamint a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján megjelenített.

A második kamara bevezetése teljesen indokolatlan a harmadik köztársaságban, így a harmadik és a második lehetőség merül fel csupán. A képviselői kisebbségmegjelenítés három alapvető módon kerülhet megvalósításra:

- a választójogi törvény általános (többségi, proporcionális vagy vegyes) szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei;
- „egyéb”, kompetitív / többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek;
- preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

A harmadik alapvető megoldástípus (a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján megjelenített) elemei a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségére vonatkozó doktrína maradéktalan érvényesülése céljából a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosíthatják a kisebbségi befolyást és érdekképviseletet. Ilyen például az országos kisebbségi önkormányzatok, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyéb, például országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszhető lehet), illetve a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár az olyan pártközi politikai megállapodás, ami formáli-

<sup>12</sup> Ld. <http://www.phwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2011/34-2011-27.html>.

san rögzíti a képviselőjelöltek körében biztosítandó etnikai / nemzetiségi kvóták gyakorlatát.

A fent említett képviseletelméleti szempontokra figyelemmel egy olyan – Pálffy Ilona, az Orbán-kormány helyettes államtitkára által 1999 áprilisában készített szakértői munkaanyaghoz<sup>13</sup> hasonló – megoldást javaslok elfogadásra, ami ugyan a parlamenti jelenétre, de nem a „rendes” képviselőkkel azonos jogú képviselőre irányul. Az említett dokumentum elnevezésében is a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” megkülönböztetést javasolta. Ez kisebbségenként egy-egy, például az országos kisebbségi önkormányzat elnöke által ellátott közjogi státust jelentene, ami idomulhatna például a „kormány tagja” jogálláshoz (részvétel és felszólalás a plenáris és bizottsági üléseken, szó szerinti jegyzőkönyv kézhezvétele, stb.), vagy a szavazati jog kivételével megegyezne a képviselői státussal (állandó meghívotti státus a bizottságokban; felszólalási, interpellációs, kérdésintézési, törvény-, illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog; összeférhetetlenség; illetmény; mentelmi jog stb.).

3.2. Amennyiben az alkotmányozó mégis a tényleges képviselet mellett dönt, az alábbi szempontok figyelembevételét javasoltam.

1. Az etnokorrupció tapasztalataiból okulva elkerülhetetlen a regisztráció kérdésének hathatós, alkotmányos szintű rendezése. A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Érdemes lenne alkotmányos szinten deklarálni tehát, hogy a kisebbségi többletjogok gyakorlásához, támogatások igénybevételéhez megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.
2. A kisebbségi különjogok jogosulti körének meghatározása mellett alkotmányos szintű, elvi állásfoglalás szükséges a nemzeti-etnikai kisebbségek (csoportkénti) meghatározásával kapcsolatban is. A hatályos kisebbségi törvény fogalom meghatározása ugyanis meglehetősen inkoherens, és a visszaélések melegágya lehet. (Nem tartalmaz eligazítást annak a kérdésében, hogy a százesztendőös honosság (a) mikortól számítandó; (b) ki hivatott ilyen kérdésekben dönteni; több taxált kisebbség nem felel meg a törvényi feltételeknek, és a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság végső soron bármely kisebbség kezdeményezését elutasíthatja.)

<sup>13</sup> 38.447/1999. IM.

3. További, kapcsolódó kérdés az aktív és a passzív kisebbségi választójog (jelenleg alkalmazott) eltérése. A kisebbségi képviselők és jelöltek kisebbségi hovatartozását előíró szabály képviselet-elméleti szempontból indokolatlan, hiszen a képviselet nem jelent egyebet a választópolgári közösség döntéshozatali jogának egy kisebb, operatívabb testület által történő gyakorlásánál. Így, választójogi szempontból szükségtelen a jelöltté válás jogának korlátozása, hiszen a képviselőnek nem feltétlenül kell rendelkeznie a képviseltek attribútumaival. Az autoreprezentáció semmilyen komolyabb képviseleti igénnyel fellépő testületben sem létező kívánalom. A dogmatikai indokon túlmenően a gyakorlat sem kívánja meg egy jelölt kizárását a választási eljárásból, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.

## 4. Az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok

### 4.1. Az Alaptörvény

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése nem foglal egyértelműen állást a kisebbségi (az új alkotmány szóhasználatában: nemzetiségi) parlamenti képviselet tárgyában. Így szól: „*A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.*” Ez a megfogalmazás a tényleges képviseletet és a kvázi-képviselői jogállást egyaránt megengedi.

### 4.2. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. § alapján az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc; százhat képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országos listán választanak meg. Az egyfordulós választáson a 12. § értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a kisebbségi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségük listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhatnak. A 9. § alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát, ehhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség tagjaként regisztrált választópolgár lehet jelölt, és legalább három jelöltnek kell szerepelnie a listán; közös nemzetiségi listaállításra nincs lehetőség. A törvény 16. §-a alapján az

összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni, és el kell osztani kilencvenhárommal, majd az eredményt tovább kell osztani négygel; és az így kapott hányados egész része lesz a kisebbségi képviselőket biztosító kedvezményes kvóta. (Ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb, mint a kedvezményes kvóta, illetve egyenlő azzal, akkor az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot; egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat; és az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával. Az e pontban leírt eljárás után megmaradt mandátumokat a mandátumszerzésre jogosult pártlisták között, valamint az olyan, kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi listák között kell kiosztani, amelyek esetében a nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma eléri a kedvezményes kvótához előírt szavazatszámot.)

A törvény rendelkezik arról az esetről is, amikor valamelyik nemzetiség nem kap elég támogatást: a 18. § értelmében a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló – a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt – képviseli az Országgyűlésben. A kézirat lezárásáig a szószóló jogállásáról sem a Házaszabály, sem egyéb jogszabály nem rendelkezett.

A választójogi törvény tehát, sajnálatos módon, a dogmatikailag és politikailag is helyesebb nemzetiségi szószóló intézménye mellett bevezette a kedvezményes kisebbségi (nemzetiségi) mandátum intézményét is. Mégpedig oly módon, hogy – a fent kifejtettek értelmében ugyancsak helytelenül – a passzív és az aktív választójog szabályait azonosan állapította meg, azaz a nemzetiségi képviselőnek magának is a kisebbséghez tartozónak kell lennie.

### *4.3. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény*

A választójog fontos, esetenként ellentmondásos részletszabályait az új kisebbségi törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza. Az 1. § alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A kisebbségi, nemzetiségi státusnak eszerint nem lenne feltétele az állampolgárság, és például, a tartósan Magyarországon tartózkodó román vagy lengyel állampolgárok tehát a magyarországi román, illetve a lengyel nemzetiség tagjainak számítanak. Meglepő kodifikációs megoldásként az állampolgárság – egyébként dogmatikailag helyes – követelményét csak a törvény 170. §-a, az egyik átmeneti ren-

delkezés állapítja meg: kimondván, hogy „E törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki.”

A választásokon – a törvény 53. §-a értelmében – választóként az vehet részt, aki szerepel a nemzetiségi névjegyzékben. A névjegyzékbe, kérelme alapján, fel kell venni azt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, a törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és e nemzetiséghez tartozását a törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja. Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. (A választópolgár a lakóhelye szerinti településen vagy a választás kitűzését megelőző harmincadik napig bejelentett tartózkodási helye szerinti településen szerepelhet a nemzetiségi névjegyzékben.) Az 54. § alapján a választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett azon választópolgár választható, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy az adott nemzetiség képviseletét vállalja, és a választást megelőző tíz évben általános vagy időközi nemzetiségi önkormányzati választás során nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, valamint a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

Megítélésem szerint a jogalkotó – ismét hibásan, és dogmatikailag indokolatlanul – a passzív választójog gyakorlásának egyrészt feltételül szabja a nemzetiséghez tartozást, másrészt az aktív választójognál szigorúbb feltételekhez köti annak gyakorlását. Szólhatnak ugyan érvek amellett, hogy a kisebbségi képviselet arányos korlátozása az, hogy egy jelölt egyszerre csak egy nemzetiség képviseletében induljon – bár személy szerint nem vagyok meggyőződve ezen érvek helytállóságáról –, azonban a többes identitás (a törvényben is deklarált) elismerésének elvével ellentétes a tízéves kizárási idő.

Problematikusnak találom továbbá azt is, hogy a nyelv és a hagyományok ismeretét csak a jelölttől kívánja meg a törvény, a szavazóktól nem. Ahogy fent kifejtettem, a passzív választójog a nemzetiségi hovatartozás tekintetében megvalósuló korlátozását indokolatlannak tartom, amellett, hogy elégtelennek ítélem az etnokorrupció kiküszöbölésére első sorban és kizárólag alkalmas aktív választójog-gyakorlás tartalmi feltételei meghatározásának garanciáit – véleményem szerint a helyes út a nemzetiségi jogok gyakorlása feltételeinek, valamint e tekintetben a nemzeti hovatartozás kritériumainak meghatározása lett volna.

Tekintettel arra, hogy a parlamenti választáson az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak listát, fontos a törvénynek a nemzetiségi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályait is megvizsgálni. Az 58–63. §-ok értelmében a választásokon nemzetiségi szervezetek állíthatnak jelöltet. (Két vagy több nemzetiségi szervezet közös jelöltet is állíthat.) A települési nemzetiségi

önkormányzati képviselő jelöléséhez a nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlása szükséges. Egy választópolgár egy jelöltet ajánlhat. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a fővárosban, megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásain legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásain legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati választás hiányában bármely nemzetiségi szervezet állíthat listát. Két vagy több nemzetiségi szervezet közös egyéni jelöltek alapján – ugyanazon szervezetek részvételével – közös listát állíthat; de egy nemzetiségi szervezet egy választókerületben csak egy – önálló vagy közös – lista állításában vehet részt, és egy listán legfeljebb háromszor annyi jelölt szerepelhet, mint a megválasztható képviselők száma. Egy nemzetiségi szervezet csak egy nemzetiséget képviselhet, és egy személy csak egy települési, egy területi és egy országos önkormányzati jelölést fogadhat el.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> A választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény V/A. fejezetében foglaltak szerint az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Ha sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadát. Kedvezményes mandátumhoz jut a nemzetiségnek az a jelöltje, aki az így megállapított szavazatszámnál többet ér el. Ha egy nemzetiséghez tartozó több ilyen jelölt is van, akkor a legtöbb szavazatot elért nemzetiségi jelölt jut kedvezményes mandátumhoz, szavazategyenlőség esetén sorsolás dönt a kedvezményes mandátumról. A képviselő-testület létszáma a fent meghatározott módon elnyert kedvezményes mandátummal bővül. Az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson a kompenzációs listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább huszonöt százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Ha sem a polgármester-választáson, sem egyéni választókerületben, sem kompenzációs listán (a nemzetiségi kompenzációs listát is beleértve) nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni választókerületekben mandátumot szerzett képviselőkre leadott érvényes szavazatok száma átlagának kétharmadát; a nemzetiségi kompenzációs lista, ha arra a megállapított számnál több töredékszavazatot jut, egy kedvezményes mandátumot kap. Az új kisebbségi törvény 56. § értelmében a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor is kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemze-

Az új kisebbségi törvény emellett bevezeti a képviselői méltatlanság intézményét – érdekes módon, ezt a kézirat lezárásakor sem az országgyűlési, sem a többségi önkormányzati választások szabályait megállapító jogszabályok nem ismerik, tehát úgy tűnhet, mintha csak a nemzetiségi képviselőkkel szemben lenne indokolt effajta óvintézkedéseket bevezetni.<sup>15</sup>

Az új kisebbségi törvény ugyancsak az átmeneti rendelkezéseket követő módosító szabályokról szóló 174. §-ban, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény módosításában rögzíti azt az igen lényeges szabályt, miszerint a passzív választójog gyakorlására is csak magyar állampolgárok jogosultak: „A polgármester-választáson és a települési önkormányzat képviselő-testületek tagjainak választásán nemzetiségi jelöltnek minősül a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti nemzetiségi szervezet jelöltje – vagy több, azonos nemzetiséget képviselő nemzetiségi szervezet által állított közös jelölt – amennyiben a település nemzetiségi névjegyzékében szerepel, magyar állampolgár, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a legutóbbi két választáson nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, a legutóbbi két polgármester-választáson vagy települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak választásán nem indult más nemzetiség jelöltjeként, továbbá a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.”

## 5. Záró megjegyzések

A nemzeti, etnikai kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdését a jogalkotó – annak ellenére, hogy az Alaptörvény egy dogmatikailag, valamint várható politikai következményeit tekintve is, tisztább szabályozást sejtetett és megengedett volna – megítélésem szerint elhibázott módon oldotta meg. Véleményem

---

tiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell kitűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. A népszámlálási adatokra (is) épített választási rendszer megítélésem szerint két tekintetben is problematikus: egyrészt tíz év igen hosszú idő, ezalatt átalakulhatnak a demográfiai viszonyok. Másrészt a 2011-es népszámlálások során nem tájékoztatták a nemzetiségeket, hogy ilyen irányú adatközlésük milyen jogkövetkezésmennyel jár.

<sup>15</sup> A törvény 107. § alapján méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő testülete, közgyűlése megszűnteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását, akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül nem rendezi; továbbá, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette, valamint aki a valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozatot tett.



szerint a hazai társadalmi és közjogi környezetben szükségtelen a tényleges, preferenciális mandátumszerzés mellett biztosított kisebbségi parlamenti képviselet: elegendő lett volna az „országgyűlés munkájába bekapcsolódó”, szavazati joggal nem rendelkező – a nemzetiségi szószóló intézményével be is vezetett – kvázi-képviselői jogállás. Ráadásul az új rendszer sem zárja ki az etnokorrupció lehetőségét, viszont a tükörképviselet elvét követve indokolatlanul korlátozza a passzív választójogot.

Végül, még néhány záró gondolat. Összhangban az alkotmány előkészítésében részt vevő – csekély számú – kisebbségi önkormányzat és a kisebbségi ombudsman javaslatával, a „nemzeti és etnikai” kisebbség terminológiát az Alaptörvény a „nemzetiség” elnevezésre cseréli. Az archaizáló, illetve tartalmilag nem definiált fogalmat ugyanakkor sajnos az új kisebbségi törvény sem határozta meg szabatosan, és csak a törvény mellékletében talált – a korábbi szabályozással megegyező – taxáció nyugtatja meg a sarkalatos törvényeket olvasó polgárokat, hogy a 2012 előtti terminológia szerint etnikai kisebbségnek tekintett cigány és ruszin közösség is beletartozik a fogalomba. Meg kell jegyezni, hogy számomra kevéssé érthető, hogy mi volt a gond a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezéssel. Feltehetőleg sem a változást javaslók, sem a jogalkotó sem vonja kétségbe a „nemzetiségek” számszerű *kisebbségi* létét, valamint valamilyen egyéb tekintetben jelentkező (éppen a kisebbségi többletjogokkal orvosolni kívánt) hátrányos helyzetének meglétét. Emellett, a „nemzeti” és „etnikai” kisebbségek között fontos különbségek vannak, és a „nemzetiség” nem tekinthető a kettőt magába foglaló nagyobb halmaznak; leginkább a nemzeti kisebbség szinonimája. Nem véletlenül használja a különbségtételt a nemzetközi terminológia: az Alaptörvény eredetileg benyújtott verziója is még a „nemzetiségek és népcsoportok” kitéltet használta (sőt, még a numerus clausus néven híres-hírhedtté vált 1920. évi XXV. törvény is „népfajokról és nemzetiségekről” beszélt).

A nemzetközi jogi és alkotmányjogi gyakorlatban ugyanis fontos különbségeket takar az eltérő terminológia.<sup>16</sup> A – döntően az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó – nemzetközi jog megközelítése szerint azok a (nemzeti) kisebbségek számítanak etnikai kisebbségeknek, amelyeknek nincs anyaországuk. Az „etnikai kisebbség” fogalma azonban nehezen választható el a „faji kisebbség”-étől.<sup>17</sup> Biológiai értelemben az egész emberiség egy fajnak tekinthető; a „faji

<sup>16</sup> A kérdéstről bővebben PAP András László: „A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében” in KÖBEL Szilvia (szerk.): *A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért* (Budapest: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2010) 13–162.

<sup>17</sup> Okulva a wilsoni alapelvekre épített, a népszövetségi modellben kifejezésre juttatott nemzeti kisebbségvédelmi rendszer politikai kudarcából, az egyetemes emberi jogok nemzetközi jogi alapokon nyugvó rendszere a faji-etnikai alapú diszkrimináció ellen nyújt kiemelt védelmet, sőt, az egyetemes emberi jogok retorikája és a ráépített jogi védelmi rendszer éppen a nemzeti

származás”-ra vagy „bőrszínre” vonatkozó nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem a külvilág percepcióján, illetve klasszifikációján alapuló hátrányos megkülönböztetés, verbális erőszak (gyűlöletbeszéd) vagy fizikai erőszak ellen hivatott oltalmat nyújtani. Itt tehát a tágran értelmezett antidiszkriminációs logika érvényesül: a kisebbségi védelem alapjául a külvilág által észlelt, és valamilyen joghátrány kiváltását eredményező biológiai jellegzetességek vagy külső rasszjegyek szolgálnak. Ugyanakkor, ebben a kontextusban az etnikai kisebbségek esetében is a külső megjelenés vagy valamilyen egyéb – askriptív, nem az érintett egyén döntésétől függő, szabad választásán alapuló – csoportbesorolás, illetve valamilyen potenciális joghátrány lesz a fogalom értelmezésének alapja. A fenti értelmezési keretben a nemzetközi joggyakorlat az etnikai hovatartozást egy sor egyéb tulajdonsággal is azonosítja, például: állampolgárság, születési hely, származási ország, anyanyelv, beszélt nyelv, név, bőrszín, szokások, vallás, öltözködés, étkezési szokások, a szülők etnikai hovatartozása vagy anyanyelve, születési hely stb.<sup>18</sup> Az Európai Emberi Jogi Bíróság Nagykamara a Cseh Köztársaságot iskolai szegregáció miatt elmarasztaló, 2007. januári, „D. H. and Others v. The Czech Republic”-döntésében a romák kapcsán is „faji” diszkriminációról beszél – míg a roma kisebbséget a korábbi magyar kisebbségi törvény etnikai kisebbségként határozta meg. Tartalmi értelemben az „etnikai kisebbség” és a „faji kisebbség” fogalma tehát annyiban hasonló, hogy többnyire mindkettő a külvilág által definiált csoportfogalomra épül, és mind a faji, mind az etnikai kategóriákra épített jogintézmények alapvetően a külvilág által alkalmazott csoportbesorolással összefüggésbe hozható joghátrányokkal szemben kívánnak védelmet nyújtani – tehát az antidiszkriminációs logikát követik.<sup>19</sup> A jogintézmények tartalmának vizsgálatára épített „nemzeti kisebbség”-fogalom,<sup>20</sup> még ha gyakran etnokulturális közösségek igényeit is érinti, annyiban különíthető el a faji és etnikai kisebbségek jogaitól és a számukra biztosított jogvédelemtől, hogy a nemzeti kisebbségi jogok többnyire csoportalapú *többletjogok*, azaz bizonyos igények elismerését foglalják magukba, nem pedig pusztán védelmet a csoportalapú kirekesztés, jogsérelmek elleni védelemmel szemben. Az, hogy mely csoport vagy igény lesz méltó az elismerésre, mely

---

kisebbségi jogok, a nemzeti önrendelkezés helyettesítésére jött létre. Az emberi jogi alapú modell esetében lényegesen gyengébb lábakon áll a nemzeti kisebbségek kulturális többletjogainak védelme, különösen, ha a csoport nem őshonos.

<sup>18</sup> Patrick SIMON: *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries* (Strasbourg: ECRI 2007) 20.

<sup>19</sup> Bővebben erről ld. erről PAP András László: „Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban” *Kisebbségkutatás* 2011/2. 190–206.

<sup>20</sup> Az elhatárolás ugyanakkor nem egyszerű, főleg, ha arra gondolunk, hogy az elmélet és a joggyakorlat is az antidiszkriminációs jogintézmények sorában szerepelteti a kiegyenlítő, megerősítő intézkedéseket.

etnikulturális ismérv kapjon védelmet, illetve támogatást, a mindenkori politikai közösség sajátosságain múlik.

A kisebbségpolitika morfológiája ugyanis mindig az adott ország történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően a kisebbségi jogok és az ilyen igények elismerésért folytatott küzdelem célul tűzheti például a diszkrimináció és a kisebbségi csoport tagjai ellen irányuló verbális és fizikai támadások elleni védelmet; a többletjog-tételezés (kulturális, szociálpolitikai) elveinek megvalósítását; de akár szimbolikus munícióval is szolgálhat a nemzet(diaszpóra)politika formálói számára. A tágan értelmezett kisebbségi jog ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallásszabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; a bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; a rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazdasági különbségek leküzdésére reparatív, illetve egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseket, identitásalapú csoportok politikai képviselőit. A kisebbségi jog lehet a kulturális identitásra vonatkozó politika vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak biztosítója, illetve szolgálhatja egyes csoportok speciális történelmi érzékenységének védelmét is (pl. a holokauszttagadás tilalma esetében) – továbbá a diaszpórapolitika eszköze is lehet. Mindezek fényében izgalmas kérdés, hogy mit is ért az alkotmányozó a nemzetiség fogalma alatt.

A kisebbségfogalom mellett fontos azt is megvizsgálni, hogy az Alaptörvény milyen értelmezést ad a többségi nemzet fogalmának, illetve annak, hogy kik a nemzet tagjai. Itt, érdekes módon, keveredik a kulturális és a politikai nemzetfelfogás, az előbbi túlsúlyával. Nehéz betájolni ugyanakkor az alkotmányozó által használt nemzetfogalmat: hol az ország polgáraitól (politikai nemzet), hol a nemzetről, hol pedig az attól különálló entitásként nevesített „a nemzet polgárai”-ról beszél. Az Alaptörvény sajátos, normatív erővel felruházott preambulumának tekinthető „Nemzeti hitvallás” szerint az Alaptörvény: *„szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát.”* Ugyanitt az is olvasható, hogy: *„Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk”*; valamint, hogy: *„Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzeti-szocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.”*

Az Alaptörvény „Alapvetés” című fejezetének D) cikke tovább árnyalja a többségi nemzet meghatározását, amikor rögzíti, hogy *„Magyarország az egy-*

séges magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel<sup>21</sup> a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”. Némi zavart eredményezhet ugyanakkor az, hogy ha a Szent Korona „megtestesíti a nemzet egységét”, akkor ehhez képest hogyan értelmezhető az, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét” – az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint. Míg az Alaptörvény első sora szerint az alkotmány elfogadói: „(Mi,) a magyar nemzet tagjai”; az alkotmány preambuluma tekinthető „Nemzeti hitvallás” egyfelől kimondja, hogy az Alaptörvény megőrzi „az elmúlt évszázad viharai-ban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”, majd elvi élel rögzíti, hogy: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” Ezt megismétli a „Szabadság és felelősség” című fejezet XXIX. cikke is.<sup>22</sup>

Ez a régi Alkotmány szövegének ismétlése ugyan,<sup>23</sup> ám ez a paragrafus a korábbiakban több magyarító célú alkotmánybírói határozat ellenére sem nyert értelmet. Ha a kisebbségek nemzetalkotó, a politikai nemzetet alkotó tényezők lennének, annak lenne értelme, de az államot alkotó kisebbségek, nemzetiségek szemantikája meglehetősen zavaros, hiszen a régi Alkotmány a következő eligazítást adja csupán, egyfelől a 2. § értelmében: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”; másrészt: „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” – így

<sup>21</sup> Ez a kifejezés – „felelősséget vállal” – a régi Alkotmány „felelősséget érez” kitételével szemben határozottabb felelősséget állapít meg az állam számára. A régi szöveg 6. § (3) szerint: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

<sup>22</sup> A „Szabadság és felelősség” fejezet XXIX. cikke szerint „(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

<sup>23</sup> „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

a 68. §. Várfalvi Attila így írt erről: „Hogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semmiféle utalás nincs. Bár a nép hatalom-birtokosként történt megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jószándékú) etnofil ötlet.”<sup>24</sup> Gombár Csaba szerint „[...] abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik, ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társnemzetek« állampolitikai jogalanyiságáról vizionálnak, akkor a »polgárok vagy etnikumok állama« címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.”<sup>25</sup>

A legutóbbi alkotmányozási kísérlet során, az 1994-98-as ciklusban, az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt egy kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné képviselő az alábbi passzusra javasolta lecserélni a problematikus bekezdést: „A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.”<sup>26</sup> A fogalom más megközelítésű meghatározása a kisebbségi törvény jogi kötőerővel nem rendelkező indokolásában található: „Eszert a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező« kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.”<sup>27</sup>

A kisebbségi ombudsman megkísérelt értelmezést kapni az Alkotmánybíróságtól ezen – az Alaptörvénybe is átvett – megfogalmazásra vonatkozóan: sikertelenül. Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójában olvashatjuk: „Az Alkotmány értelmezni kért rendelkezése rögzíti, hogy a magyarorszá-

<sup>24</sup> VÁRFALVI Attila: „Nemzetiségek és parlament” (szakdolgozat) (Budapest: Országgyűlési Könyvtár 1998) 2.2.2 alfejezet.

<sup>25</sup> GOMBÁR Csaba: „Társadalomszemléletünk etnicizálódása” *Politikatudományi Szemle* 1994/4. 108.

<sup>26</sup> Ld. JAKAB Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

<sup>27</sup> Beszámoló A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 1999. január 1.–1999. december 31. 2000. V. A kisebbségek országgyűlési képviselője, 2.1. Az „államalkotó tényező” mint alkotmányos fogalom tartalma, <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-351-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>.

*gi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le, és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az »államalkotó tényező« mint jogi fogalom tartalmát.*” Beadványában a biztos is ismerteti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában és a 24/1994. (V. 6.) AB határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, illetve jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenre kötelező (*erga omnes*) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan találhatóak olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban iránymutatást arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők«”.<sup>28</sup> Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítenen meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”.<sup>29</sup> Arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, az Alkotmánybíróság 2000. szeptember 5-én kelt végzésében<sup>30</sup> az indítványt visszautasította.

Mindezzel együtt úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozó magyar nemzet tagjai megosztják az államhatalmat a nemzetiségekkel. Utóbbiak egyébként az alkotmányozásnak nem alanyai – noha a parlamenti, ezen belül pedig még a kormánypárti képviselők között is akadhatnak, illetve akadnak nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok.

Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy sajnos az új, sarkalatos kisebbségi törvény sem adott eligazítást a kisebbséghez tartozás feltételeit illetően. A kisebbségi önkormányzati választások során (és részben a kiegyenlítő intézkedések igénybevételekor is megjelenő) etnokorrupció töretlen gyakorlata miatt érzékeny terület a kisebbségi hovatartozás feltételeinek, valamint a regisztráció kérdésének szabályozása.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> 1041/G/1999 AB végzés, ABH 2000, 1085, 1087.

Ehhez képest fontos, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXIX. cikke<sup>31</sup> szerint: „*Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.*” A kisebbségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, ami a szubjektív – például a regisztráció során megjelenő – elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjogok gyakorlását. Ez, sajnos, kimaradt az új kisebbségi törvényből. A nemzetiségek jogairól szóló törvény meghökkenítő kodifikációs megoldásai, amelyek a kisebbségi jogok tekintetében különbséget tesznek állampolgárok és külföldiek között – bizonyos jogok tekintetében jogalanynak elismerve a nem-állampolgárokat is – tulajdonképpen csak leképzik az Alaptörvény belső diszharmonióját. Érdekes ellentmondás feszül ugyanis az Alaptörvény azon két rendelkezése között, amely egyfelől a „velünk”, illetve „Magyarországon élő” nemzetiségeket nevesíti államalkotó tényezőként – azaz számukra biztosított az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatáshoz, valamint a helyi és országos önkormányzatok létrehozatalához való jog –, ugyanakkor csak a nemzetiséghez tartozó *magyar állampolgárok* számára biztosítja az önazonosság szabad vállalásának és megőrzésének joga.

Sajnos sem az Alaptörvény, sem az új kisebbségi törvény nem finomította a 2012 előtti szabályozás inkoherens, a visszaélések melegágyául szolgáló fogalom-meghatározásait és jogintézményeit.

<sup>31</sup> XXIX. cikk (1) [...] Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

## A *Tanulmányok* sorozat eddig megjelent kötetei:

1. SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.):  
*Láttelelet közjogunk elmúlt évtizedéről*  
Budapest, PPKÉ JÁK, 2010. 424. ISBN 978-963-308-010-8
2. FRIVALDSZKY János – POKOL Béla (szerk.):  
*Rudolf von Jhering és jogelméletének hatása*  
Budapest, PPKÉ JÁK, 2011. 258. ISBN 978-963-9206-93-9
3. VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.):  
*Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*  
Budapest, PPKÉ JÁK – KIM, 2011. 136. ISBN 978-963-308-019-1
4. TÓTH Tihamér – SZILÁGYI Pál (szerk.): *A versenyjog múltja és jövője.*  
*Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására*  
Budapest, PPKÉ JÁK, 2011. 224. ISBN 978-963-308-024-5
5. BELOVICS Ervin – TAMÁSI Erzsébet – VARGA Zoltán (szerk.):  
*Örökség és Büntetőjog – Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére*  
Budapest, PPKÉ JÁK, 2011. 248. ISBN 978-963-308-027-6
6. Péter KOVÁCS (ed.): *International Law – A quiet strenght le droit international,*  
*une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*  
(angol, francia és magyar nyelvű tanulmányokkal)  
Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat, 2011. 312. ISBN 978-963-308-047-4
7. Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ (Vgl.):  
*Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit* (német nyelven)  
Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat, 2011. 206. ISBN 978-963-277-314-8
8. RAFFAI Katalin (szerk.): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok a XXI. században.*  
*Ünnepi kötet a nyolcvanéves Bánrévy Gábor tiszteletére*  
Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat, 2011. 152. ISBN 978-963-277-315-5
9. KATONA Klára (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe*  
*– Hitek és tévhitek*  
Budapest, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat, 2011. 216. ISBN 978-963-277-316-2



10. SCHLETT András (szerk.): *Földindulások – sorsfordulók. Kollektivizálás, agrárvilág és vidéki változások a XX. század második felében*  
Budapest, Szent István Társulat, 2012. 274. ISBN 978-963-277-353-7

11. TÓTH Tihamér (szerk.): *120 éves a Rerum novarum*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 208. ISBN 978-963-308-068-9

12. FRIVALDSZKY János: *Jog a személyközi viszonyokban  
– az olasz jogfilozófia nyomdokain.*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 418. ISBN 978-963-308-072-6