

Sólyom László

**AZ
ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS
KEZDETEI
MAGYARORSZÁGON**



OSIRIS



Sólyom László

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KEZDETEI MAGYARORSZÁGON

Sólyom László

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KEZDETEI MAGYARORSZÁGON

Osiris tankönyvek

Sólyom László

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KEZDETEI MAGYARORSZÁGON



Osiris Kiadó ♦ Budapest, 2001

A mutatókat készítette
SONNEVEND PÁL

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG
ELNÖKÉNEK HIVATALA
1357 Budapest, Kossuth L. tér 1-3.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes
írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Sólyom László, 2001
© Osiris Kiadó, 2001

TARTALOM

ELŐSZÓ	13
Első rész	
VÁLOGATOTT TANULMÁNYOK	
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELSŐ ÉVE	19
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJABB MÁSFÉL ÉVE (1991–1992. JÚLIUS)	48
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÖNÉRTELMEZÉSE	113
CSÖND	121
POLGÁRI JOGI KÉRDÉSEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN	126
ALKOTMÁNYOSSÁG MAGYARORSZÁGON. ÉRTÉKEK ÉS TÉNYEK	141
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRÉNEK SAJÁTOSSÁGA. TANULMÁNY ÉS AJÁNLÁS BENEDEK FERENCNEK	157
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRŐL. BEVEZETŐ AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK X. KONFERENCIÁJÁHOZ	183
KÖLCSÖNHATÁS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGA ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG VÉDELME KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON	201
AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS TIZEDIK ÉVFORDULÓJÁRA	223

Második rész

RENDSZERES ÁTTEKINTÉS

BEVEZETÉS	251
HATÁSKÖRÖK	255
<i>Az indítvány megengedhetősége: formális eljárási ismérvek</i>	265
<i>Az alkotmányossági vizsgálat tárgya: mit ért az Alkotmánybíróság „jogsabály” alatt?</i>	275
Az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvény alkotmányossági vizsgálata	276
Az Alkotmánybíróság hatásköre nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatára	281
Az egyedi aktus és a norma megkülönböztetése	284
Ultra vires kibocsátott aktusok alkotmánybírósági kezelése	293
Az „élő jog”	296
AZ EGYES ELJÁRÁSOKBA BOCSÁTKOZÁS KÜLÖN FELTÉTELEI	300
<i>Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata</i>	300
<i>Absztrakt alkotmányértelmezés</i>	307
Az absztrakt alkotmányértelmezés sajátosságai	308
Tanácsadó vélemény és kötelező alkotmányértelmezés	315
Alkotmányértelmezés más hatáskörökben	318
Az elvont alkotmányértelmezés feltételei	324
<i>A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség hatáskörének alakulása</i>	331
<i>Az Alkotmánybíróság magatartása valóban egyedi aktusokra vonatkozó hatásköreivel kapcsolatban</i>	342

AZ ÍTÉLETEK DIFFERENCIÁLÓDÁSA	350
<i>Elvi tételek és pozitív rendelkezések a rendelkező részben</i>	352
<i>Az „alkotmányos követelmények” metamorfózisa</i>	364
<i>A szankciók sokrétősége</i>	372
A megsemmisítés eloldása meghatározott időponttól	376
A mulasztási hatáskör szerepe	382
Rendelkezés az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazásáról	386
Megsemmisítés és tágabb szövegösszefüggések	390
A hiányzó ideiglenes intézkedés pótlása	392
A jogszabály alkotmányos voltának megállapítása	393
A KONTROLL MÉRCÉJE	395
<i>Az alapjog-korlátozás módszertani korlátja: a lényeges tartalom sérthetetlensége</i>	395
<i>Egyéb alkotmányossági kritériumok</i>	402
Jogállamiság	404
Demokrácia	405
Diszkriminációtilalom	409
Egyes alapjogok külön alkotmányos mércéi	416
Ügycsoportokra szabott mércék	418
Minimális követelmények	420
A nem alapjogok mércéje	425
Függelék: „Konzolidáló ítéletek”	429
Mércék kontextusból	430
A formális alkotmányellenesség	435
EGYES ALAPVETŐ JOGOK	442
<i>Az élethez és az emberi méltósághoz való jog</i>	442
Az élethez való jog	445
Az általános személyiségi jog és a belőle származtatott egyes jogok	452
A személyek egyenlő méltósága	460

<i>Adatvédelem és információszabadság</i>	463
A személyi szám kérdése	466
A közérdekű adatokhoz való hozzáférés	468
Az átvilágítás	470
<i>A véleménynyilvánítás szabadsága</i>	474
Büntetőjogi korlátok	476
A sajtószabadság	482
A közszolgálati rádió és televízió	485
<i>A vallásszabadság</i>	490
A vallásgyakorlás anyagi feltételei	495
Oktatás	498
Állam és egyház elválasztása, egyházak egyenlősége: további kérdések	502
<i>A lelkiismereti szabadság</i>	506
<i>Az egyesüléshez való jog</i>	511
Az egyesülési szabadság	517
Szakszervezetek	522
Politikai pártok	527
Kamarák és más köztestületek	530
<i>Büntetőjogi garanciák</i>	535
Büntetőjog és rendszerváltás	536
Egyes büntetőjogi garanciák	541
<i>A visszaható hatályú büntetőtörvény tilalma (elévülés, igazságtétel) / 541 ♦ A védelemhez való jog és az eljárás tisztességes volta / 552 ♦ Az ártatlanság vételeme / 557 ♦ A „kollektív bűnösség” alkotmányellenessége / 560 ♦ A garanciák kiterjesztése más eljárásokra / 562</i>	
A büntethetőség határai; az „alkotmányos büntetőjog”	563
<i>A jogorvoslathoz való jog</i>	576
Érdemi és hatékony jogorvoslat	580
A perbeli önrendelkezés	585

A jogorvoslathoz való jog külön kérdései	587
<i>A népszavazással kapcsolatos jogorvoslatok / 587 ♦ Az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslat / 591 ♦ A jogorvoslat elvonása és hiánya / 593</i>	
<i>A bírósági eljáráshoz való jog</i>	597
A bírósághoz való hozzáférés	597
A bírósággal és eljárásával kapcsolatos követelmények	603
<i>Az egészséges környezethez való jog</i>	611
<i>A tulajdonhoz való jog</i>	614
„Az igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlása a tulajdonviszonyok rendezése érdekében”	615
A tulajdoni formák hierarchiája	623
A tulajdon mint alapjog, a tulajdon társadalmi kötöttsége és közérdekből történő korlátozása	625
Piacgazdaság, a gazdasági verseny szabadsága, a vállalkozás és a foglalkozás megválasztásának szabadsága	627
A kárpótlás befejezése; kárpótlás nem vagyoni károkért	630
Az egykori társadalmi tulajdon lebontása; az „eredeti teher”	635
A tulajdonhoz való alapjog funkciója	639
A szerződési szabadság védelme, a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem	651
<i>A szociális biztonsághoz való jog</i>	658
A szociális jogok értelmezései a nyugdíjvita során	661
A szociális jogok korlátozhatósága	668
Fennmaradó bizonytalanság	675
<i>A munkához való jog</i>	678
ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK ÉS ÁLLAMSZERVEZETI INTÉZMÉNYEK	686
<i>A jogállamiság</i>	686
„Rendkívüli történelmi körülmények” és a jogállamiság.	
Formális garanciák és alkotmányi értékek	692

A jogbiztonság	706
<i>A norma világossága / 710 ♦ A norma hatálybalépése és hatályvesztése / 713 ♦ A jogbiztonság önálló sérelme / 718</i>	
A hatalmi ágak elválasztása	721
<i>Az Alkotmánybíróság helye / 725 ♦ Az Országgyűlés és a Kormány viszonya / 734 ♦ Összeférhetetlenség / 737</i>	
<i>Demokrácia</i>	739
Népszuverenitás	741
Népszavazás	743
Az Országgyűlés működése	749
<i>Diszkriminációtilalom</i>	753
<i>A köztársasági elnök jogállása</i>	756
<i>A bíróságok függetlensége</i>	761
<i>A helyi önkormányzatok autonómiájának védelme</i>	768
A TANULMÁNYOK MEGJELENÉSI HELYE	783
TÁRGYMUTATÓ	785
JOGSZABÁLYMUTATÓ	797

Ezt a könyvet feleségemnek ajánlom,
aki nélkül nem tudtam volna véghezvinni munkámat.

ELŐSZÓ

A szerző szándéka szerint dokumentumgyűjteményt tart a kezében az olvasó. Több mint négy évvel ezelőtt javasoltam Gyurgyák Jánosnak, az Osiris Kiadó igazgatójának, hogy jelentessük meg azokat az írásaimat, amelyek az első Alkotmánybíróság tevékenységét kísérték. Az alkotmánybíráskodás bevezetése olyan változást okozott a magyar jogrendszerben, de még a közgondolkodásban is, hogy a kezdeteket dokumentálni kell, tárgyilagos anyagfeltárással hozzáférhetővé kell tenni. Az volt a tervem, hogy a korábbi munkákat változatlanul hagyom: közzétételüket az indokolhatja, ahogy a bíróságot *akkor* láttam. Az összefoglalót is még alkotmánybíróként szerettem volna megírni, hogy a hivatás szelleme fogja egységbe a könyvet. A bírói funkció szabta kötöttségek egyenesen az ügy javára szóltak. A bíró nem tereget ki műhelytitkokat, s testületének szubjektív értékelése méltóságával ellentétes. Az alkotmánybíróság ítéletein keresztül szól. Ez az attitűd állt összhangban Gyurgyák János emlékezetes felszólításával is – „vissza a könyvtárba, barátaim!” –, amely miatt az Osirist választottam.

Mi akkor a létjogosultsága ezeknek az írásoknak, a szakadatlan reflexiónak, amely „Az Alkotmánybíróság első éve” című tanulmánytól kezdve végigkísérte a bíróság első kilenc évét? Az olvasó láthatja, nem a külső kritikus szerepét vettem magamra. S nem alanyi emlékiratot írtam. *Az állandó helyzetmeghatározás az Alkotmánybíróság munkájának része volt.* A fontosabb tanulmányok kezdetben eleve belső használatra és megvitatásra készültek; értelmüket éppen az adta, hogy vissza fognak hatni a bíróság tevékenységére. Ezért tártak fel tendenciákat, tudatosítottak problémákat, vázoltak döntési lehetőségeket. Az önmeghatározással foglalkozó „Első évet” követte „Az Alkotmánybíróság újabb másfél éve” című belső beszámoló, amely már a rendszerváltás nagy alkotmányos kérdéseit tárgyalta. Később ezek az összefoglalók – amelyek jellegzetessége lett, hogy mindig az addig elvégzett teljes munkát feldolgozták – kifelé fordultak, sőt, mindeddig a nemzetközi közönségnek szóltak. A bírók azonban kézhez kapták az 1994-ben írott áttekintést is. Ez az Alkotmánybíróság első félidejének záródokumentuma, s mint ilyent, tipográfiai megkülönböztetéssel, teljes terjedelmében tartalmazza a jelen kötet nagy részét kitevő „Rendszeres áttekintés”. Ezt a tanulmányt az Alkotmánybíróság tevékenységének 1997 végéig terjedő feldolgozása követte, majd

egy újabb, végső összefoglaló írásába kezdtem. Bár ezek a munkák nem jelentek meg az első Alkotmánybíróság működésének ideje alatt, a készülő kéziratok egyes részei a teljes ülés asztalára kerültek, ha az előttünk lévő ügy megkívánta. Mindvégig működött tehát az a fajta önkontroll, amely példa nélküli volt az alkotmánybíróságok eddigi történetében.

A kötetbe felvett, nyilvánosságra szánt tanulmányok is összefonódtak az Alkotmánybíróság munkájával. Nem egy megelőlegezte azt az álláspontot, ami később a testület határozatában testet öltött. Ilyen az Alkotmánybíróság tulajdoni koncepciója megváltozását előkészítő előadás, a „Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában”. A „Csönd” című rövid írás – voltaképpen egy körkérdésre adott válasz éppen akkor, amikor az Országgyűlés meghozta az első elvülési törvényt – azt a szellemi alapállást mutatja fel, amelyet később az Alkotmánybíróság az igazságtételi ügyekben képviselt, s a „jogállami forradalom” gondolatát teszi közzé. A dátum mindig lényeges. Az „Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények” előadás 1994 nyarán hangzott el, amikor jelentősége volt annak, hogy az Alkotmánybíróság céljaiban és módszereiben nem lesz változás, s amikor már az igazságtételtől függetlenül is ki kellett fejtenie az álláspontját a pozitív alkotmányi rendelkezések és az alkotmányos jogokban megnyilvánuló értékek viszonyáról. 1996-ra időszerűvé vált számot vetni azzal, merre visz az Alkotmánybíróság szabad bánásmódja hatásköreivel. (Erről szól a Benedek-életrajzban írt tanulmány.) A szocialista rendszerek összeomlását kísérő rendkívüli nemzetközi figyelem kiterjedt az új alkotmánybíróságokra is. Az Alkotmánybíróság megragadta a kilencvenes évek elején hirtelen (és rövid ideig) megnyílt lehetőséget, hogy tevékenységét meg- és elismertesse. Ezt dokumentálja az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának megnyitó előadása. Azonban csak az számíthatott arra, hogy egyenlőként kezelik, aki az európai alkotmányosság nyelvét beszélte. Az Alkotmánybíróság a kezdetektől – s más okokból is – tudatosan recipiálta az európai, sőt tengerentúli alkotmányjogi elméleteket és megoldásokat. Ennek problémáira mutat rá a strasbourgi esetjog hatásával foglalkozó írás. Az európai alkotmánybíróságok harmadik generációjának közös problémái a háttere annak az előadásnak, amelyet már nem alkotmánybíróként tartottam az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulóján, s amely az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési monopóliumának megtartásáról mint a jövőben különös figyelmet kívánó feladatról szól.

A könyv nagyobbik részét kitevő „Rendszeres áttekintés” a már említett végső összefoglalásból nőtt ki. Megbízatásom ideje alatt azonban csak igen kis része készült el. Letéve hivatalomat külföldi egyetem meghívását fogadtam el. A távolság segített abban, hogy volt bíróként a korábbi kööttségekkel folytassam munkámat. Először kellett viszont úgy olvasnom a határozatokat, hogy már nincs lehetőségem arra, hogy a felismerésekből bármit is hasznosíthassak. Ez az utolsó

beszámoló már kiszakadt az Alkotmánybíróság saját munkájából. Mindez amelllett szólt volna, hogy immár teljes tudományos apparátussal vizsgáljam tárgyat. Azonban az anyag óriási terjedelme, másrészt az idő szűkössége arra késztetett, hogy ezt későbbre hagyjam, s most a legszükségesebb megjegyzésekre szorítkozzam. Úgy éreztem, a jövődő vizsgálódások, de a jövődő alkotmánybíráskodás szolgálatában is elsősorban a teljes anyag feltárására van szükség, még hozzá minél előbb. S ezzel a múltnak, az első Alkotmánybíróságnak is tartozom.

A rendszeres áttekintés nem pusztá leírás. A teljes kilenc év igaz bemutatása vezérelt. Igyekeztem azt kiemelni, amit a maga idejében a bíróság fontosnak tartott, nem belemagyarázni olyasmit, amire nem gondoltunk. A szerzői beavatkozás csak addig terjed: engedi a fejlődési vonalakat kirajzolódni. Eközben gyakran a felfedezés örömeiben volt részem. Az így nyert kép talán a hatáskörök használata és a szankciók sokrétűvé válása tekintetében mutatja a legtöbb újdonságot, de az egyes alapjogok is új arcukkal mutatkozhatnak meg, éppen a rendszeresség és teljes körűség révén.

Az Alkotmánybíróság önreflexiója nemcsak az alkotmányosság mércéire és helyes használatukra terjedt ki, hanem saját szerepére is, mint új és mint a rendszerváltás folyamatában kibontakozott alkotmánybírásgra. Szó van erről egyes fontos határozatokban; ismételten előkerül a tanulmányokban is. Ez az előszó nem térhet ki az első Alkotmánybíróság megismételhetetlen történelmi körülményeire, az ebből adódó feladatok szépségére és nehézségére. Amit az Alkotmánybíróság erről gondolt, annak is ítéleteiben kellett megmutatkoznia. A rendszeres áttekintés is az alkotmánybírásgyi határozatokkal foglalkozik, a bíróság szerepét közvetlenül csak néha érinti.

Befejezésül szeretnék köszönetet mondani dr. Sonnevend Pálnak, egykori alkotmánybírásgyi munkatársamnak, aki már egy korábbi, szintén a bíróságról szóló könyv útjára bocsátásában is segítségemre volt, s most a mutatókat állította össze.

Első rész

VÁLOGATOTT TANULMÁNYOK

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELSŐ ÉVE

Az Alkotmánybíróság mint új intézmény nem egyszerűen tiszta lappal indult. Felállásának történelmi körülményei miatt példátlanul nagy szabadsága volt abban, hogy maga alakítsa ki helyét az alkotmányos rendben; beleértve nemcsak politikai súlyát és szerepét, de szűkebb értelemben vett jogi jellegét is. Létrehozói a politikai változások közepette ugyanis csak homályos elképzelésekkel rendelkeztek az alkotmánybíróságok funkciójáról és arról, hogy milyen szerepet szánának az magyar Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) ennek, és elkapkodott technikai előkészítésének megfelelően hézagos és ellentmondásos lett. A törvény az alkotmánybíráskodás azonnali megindulása érdekében az eljárási rend kialakítását – menet közben – az Alkotmánybíróságra hagyta.

Csak félig találó az a kép, hogy az alkotmánybíráskodás nehéz köve tehát elrepült. A törvényhozás még mindig nem ismerte fel teljesen tettének súlyát. De már nincs módja, hogy a röppályát módosítsa. Pusztá létünk és működésünk politikailag kockázatosá teszi, hogy a törvényhozás belátása szerint alakítsa az alkotmánybíráskodás jövőjét Magyarországon. Hatáskörünk lényeges szűkítése esetén például élénk európai visszhanggal kellene számolnia, és magyarázattal kellene szolgálnia. Igaz, egyelőre ellenkező trend tapasztalható: alapvető parlamenti vagy kormányzati döntéseket hárítanának át az Alkotmánybíróságra – a felelősséggel együtt.

Látnunk kell tehát, hogy sorsunk (s ennek minden következménye a magyar demokrácia számára) a saját kezünkben van. Politikai és alkotmányos szerepünk dilemmái már az első évben állandóan – és törvényszerűen – felmerültek. Sokszor közvetlenül is, mint például amikor nyilvánvalóan politikai töltetű ügyek kerültek elénk: földtörvény, kamatadó, köztársasági elnökkel kapcsolatos ügyek. Ugyanakkor szerepünk meghatározásától függ számos alapvető eljárási kérdés végleges megoldása, továbbá az Abtv. nyitott problémáinak megválaszolása. Ezekből a szerepproblémáktól megkülönböztetendők a tisztán technikai kérdések, például ügymenet, aktamozgás, a döntés-előkészítés ritmusa.

Az alapkérdés az, hogy az Alkotmánybíróság elsődleges feladata az absztrakt alkotmányos rend biztosítása-e, vagy az alapvető emberi jogokon esett

egyéni sérelmek orvoslása. Az absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz természetesen nem zárja ki egymást. Az alkotmányos jogok egyéni sérelmének megállapítása és esetleges jóvátétele gyakran jogszabály alkotmányellenességének kimondásával jár, azaz közvetett normakontroll. A fenti kérdés eldöntése azonban meghatározza az indítványozók körét, az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek politikai aktualitását, s más helyet jelöl ki számára a politikai rendszerben, attól függetlenül, hogy helye a hierarchiában ugyanaz marad.

A fenti alapkérdés az Alkotmánybíróság megalakulása óta napirenden van, valódi jelentősége és tartalma csak az első év végén kezd tudatosulni és kitisztulni. Miután az Abtv. teljesen az absztrakt normakontroll talaján áll, a kérdés először más síkon merül fel, tudniillik úgy, mint az Alkotmánybíróság bírósági vagy „alkotmányvédő hatóság”-természetének eldöntése. Ennek tisztázása ugyanis az alkotmánybírósági eljárás (bírósági vagy hivatali) jellegének meghatározásához elkerülhetetlen volt. Hogy milyen tartalmi probléma húzódik meg mögötte, egyelőre csak abból látszott, hogy a kontradiktórius, szóbeli és nyilvános eljárás (vagy akár csak egyes elemeinek) alkalmazása az elvont jogszabálykontrollra több bíró számára elejétől fogva ellentmondásos vagy indokolatlan volt.

I. Eljárási kérdések

Az alkotmánybírósági eljárás szabályait az Abtv. III. fejezete tartalmazza azzal, hogy a részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg. Az ügyrendet az Alkotmánybíróság javaslatára az Országgyűlés törvényben határozza meg. Az Abtv. az indítványozásra jogosultak és a teljes ülés, illetve a háromtagú tanácsok hatáskörének precíz felsorolásán kívül csak esetleges és össze nem hangolt szabályokat tartalmaz, amelyekből az eljárás karaktere nem vehető ki [legfeljebb annyi, hogy az eljárás alapvetően írásbeli, 25. § (2) bekezdés]. Ezzel tehát az Abtv. nem kötötte meg a bíróságot majdani eljárása jellegének meghatározásában.

Az először megválasztott öt alkotmánybíró egy évet szánt az eljárási rend kidolgozására. Az ideiglenes ügyrend kidolgozása azonnal megindult. Bár a bírák végül egyetértettek abban, hogy az Alkotmánybíróság jellegét tekintve bíróság, az a felfogás is többséget kapott, hogy sajátosságára tekintettel sui generis eljárása van. Meg kell állapítani, hogy a bíróság az Abtv. vonatkozó rendelkezései közül csak a hatásköri szabályok betartását vette szigorúan, mind a teljes ülés, illetve a tanácsok, mind az indítványra jogosultak vonatkozásában. A szűkebben vett eljárási rendet érintő szabályokat ugyanakkor lazán kezelte. Miközben egymást váltották a különböző ügyrendtervezetek, amelyeket a bíróság nem mindig vitatott meg teljes mélységében, és még ritkábban születtek róla formális határozatok, az eljárás bíránkénti variációkkal, mintegy szokásjogi alapon formálódott,

nemegyszer a teljes ülés megegyezései után és ellenére is visszazökkenve korábbi medrébe. Az eljárás mindenkori állapota legfeljebb a teljes ülési emlékeztetőkből követhető nyomon, illetve esetenként a határozatokból következtethető ki. Ugyanakkor az égető gyakorlati kérdésekre a teljes ülés mindig talált választ, ha nem is az Abtv.-en belül, de nem is azzal kifejezetten ellentétben.

1. Ilyen feltétlenül megoldandó, és az Abtv.-ben előre nem látott probléma volt a populáris akció miatt igen nagy számban érkező indítványok szűrése – különös tekintettel arra, hogy az Abtv. hatáskör hiánya esetén csak a hatáskörrel rendelkező szervhez való áttételt ismeri, valamint, hogy külön az egyes bírácaknak semmilyen hatáskört nem adott. A kiút az lett, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó (és máshová áttenni nem érdemes) beadványokat a főtítkár „az alkotmánybírószági eljáráson kívül” intézi el: formakötöttségek nélküli (magán)levélben magyarázza meg, hogy az ügygel nem foglalkozhatunk. Ha az indítványozó nem nyugszik bele, újabb levele már hármaz tanács elé kerül, amely a hatáskör hiányáról formális határozatot hoz, vagy esetleg mégis érdemben elbírálja az ügyet.

E kényszermegoldás helyett jobb lenne, ha az Abtv. módosítása egyesbírói hatáskört adna az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó ügyek visszautasítására, „fellebbezési” lehetőség nélkül. Ez a megoldás is feltételezné a főtítkár-sági előkészítést.

2. Az „alkotmánybírószági per” két alapvető problémája a nyilvánosság, illetve az indítványozó helyzete. Ezekben a kérdésekben ütközik leginkább a polgári perre épülő elképzelés az írásbeli, nem nyilvános eljárással – amelyet az Alkotmánybírószág, minden eltérő elvi vélemény ellenére, végül is folytat.

Ma a bíróság fogalmával összekapcsolódik a nyilvános tárgyalás. Az Alkotmánybírószág vonatkozásában kezdettől fogva vitás volt, hogy a nyilvános ülésre csak a bírósági imázs hangsúlyozása végett és a közvélemény tájékoztatása érdekében van-e szükség, avagy az indítványozót megilleti a peres fél jogállása, a nyilvános, szóbeli, kontradiktórius tárgyalás garanciáival együtt. Az első felfogás érvei szerint az absztrakt normakontroll indítványozója nem saját jogát érvényesíti, hanem a köz érdekében lép fel (szélsőséges megfogalmazásban csak az Alkotmánybírószág gépezetét indítja el), nincs szüksége tehát ügyféli garanciákra. Másfelől a „per” feltételezi az ellenérdeklő felet – ezt azonban az Alkotmánybírószág a jogszabály alkotójában, illetve előkészítőjében találta meg. A tárgyalás hívei az újabb érvek megismerésének és a kölcsönös reflexióknak az előnyével támasztották alá álláspontjukat. Az Alkotmánybírószág valójában csak egy ügyben imitált nyilvános tárgyalást, a kamatadóban, a halálbüntetés ügyében inkább nyilvános szakértői meghallgatás volt. Még néhány ügyben kaptak az indítványozók, illetve az érintettek meghívást az ülésekre. A határozat azonban mindegyik eset-

ben már előzőleg elkészült, s az elhangzottak nem változtathattak azon. Igazi tárgyalás tehát nem volt. Az Alkotmánybíróság elutasította azt is, hogy olasz mintára a sajtó és a közvélemény számára a felek rövid véleményét sorozatban meghallgató nyilvános ülésnapokat tartson.

Így megmaradt rendes eljárási formának az írásbeli elintézés, amelyet az ügyek nagy száma is indokolt. A „per” ismérvei átcsúsztak az írásbeli perre. A kontradiktórius eljárás követelményéből szokásként kialakult a jogalkotó rutin-szerű megnyilatkoztatása, esetenként az indítványozó viszonylatkozatának kérése. Szerintem az indítvány megküldése a minisztériumoknak „észrevételezésre”, nem egyeztethető össze az Alkotmánybíróság tekintélyével; véleményünk a minisztérium nélkül is kell legyen, s nem feltétlenül pozitív tapasztalat, hogy a bíróság számos ügyben csak az így nyert érveket mérlegelte. Jobb lenne tehát – ha egyáltalán – határozott kérdéseket feltenni, már reflexióink alapján. Ugyanezért szükségtelennek tartom a határozatokban a vélemények és viszonzások bő ismertetését; mindezeknek az Alkotmánybíróság számára háttéranyagként kell csak szolgálniuk. Végül a megkérdés ellen szól, hogy a tapasztalat szerint nagy idővesztést okoz a levelezés és a válaszok bevárása. Bármily kényelmes a bíróság számára, hogy az ügyet ezzel is „intézi”, az érdemi hasznon mérve ez többnyire önáltatás, és az igazi döntés hektikussá válása révén megbosszulja magát.

A fenti állapot kialakulása során az öttagú Alkotmánybíróság nem volt különösebb figyelemmel az Abtv.-re. Teljesen elsikkadt, hogy a 30. § (4) bekezdése jogot ad az indítványozónak a teljes ülésen való megjelenésre és felszólalásra. Az indítványozó az ülésről ugyanis nem kapott értesítést. A nyáron megválasztott új bírák csodálkozva hívták fel a figyelmet az Abtv. 30. § (4) bekezdése be nem tartására. Az eddigi gyakorlat azonban tovább folyt, részben az Abtv. 25. § (2) bekezdésében főszabályként előírt írásbeli bizonyításra hivatkozva, részben arra alapozva, hogy az elnök a teljes ülések kezdetén azonnal elrendeli a zárt ülést. Ez ugyan formálisan nem történik meg, ugyanakkor a kialakult munkamódszer szerint a teljes ülések valóban a döntéshozási folyamatra korlátozódnak, s ezért a zárt ülés igazolható. Az Abtv. 30. §-a szerint a teljes ülésen tanácskozási joggal részt venni jogosult közjogi tisztségviselők sem kaptak tájékoztatást az ülések idejéről és napirendjéről. Ezt tartalmilag igazolhatja, hogy a rendelkezés az Alkotmányjogi Tanács reminiscenciája, s az is, hogy a ritka meghívásra sem jöttek el. Formailag azonban csak az eleve zárt ülésre hivatkozhatunk.

3. A teljes ülések döntéshozó zárt ülésekre való koncentrációja a második fél évre kizárta a belső nyilvánosságot is. Amikor még csak öttagú volt az Alkotmánybíróság, a teljes üléseken még gyakran részt vettek a tudományos munkatársak is, a tanácskozásba belefolyt az előkészítést végző tanácsos, sőt a főtitkár is; s tanúi voltak a döntéshozásnak. Az az érv e megoldás mellett, hogy a munkatárs ismeri igazán

az anyagot, nem kétélű – tudniillik a bíró felmentve érezheti magát az ügyben való elmélyedéstől –, hanem tarthatatlan: az anyagot a bírónak, aki a döntést hozza, teljes mélységében ismernie kell. Munkatársát saját felkészüléséhez kell igénybe vennie. A tíz tag többsége a testület privacy-jét érezte veszélyeztetve a „külsők” jelenlétével. A döntéshozó tanácskozásnak valóban kárára van, ha nézők számára is kell játszani, s nem lehet csak az ügyre koncentrálni. Az alkotmánybírák megegyeztek abban, hogy a munkatársak bevonásával úgynevezett tudományos üléseket is lehet tartani nagy jelentőségű ügyek előkészítésére vagy elvi problémák tisztázására. A kínálkozó ügyekben (halálbüntetés, földtörvény, abortusz) azonban ilyenre nem tett senki javaslatot. A fentiek és az, hogy a törvény szerint a zárt ülésen „az Alkotmánybíróság” dönt, permanensen vitássá tette a főtitkár részvételét a zárt üléseken, s a testület váltakozó igen és nem döntéseket hozott. A jelenleg hatályos részvétel mellett kényelmi szempontok szóltak: ne kelljen a zárt üléseken történeteket bírónak külön rögzíteni, s a főtitkárt a neki szükséges információkkal külön ellátni.

4. A nyilvános, illetve a meghívottakkal folyó ülések elhalása, s így az alkotmánybíráskodás zárt ajtók mögötti, „titkos” tevékenységgé válása két tényező következménye. Az egyik, hogy nem vállaltuk a formális, csak a közvéleménynek szóló nyilvánosság terheit. A másik: a munkamódszerünk, azaz, hogy a teljes ülés elé rögtön határozattervezetek kerülnek.

Kontinentális típusú alkotmánybíróságnak általában, de absztrakt normakontrollra való korlátozottsága esetén különösen nincs oka tárgyalást tartani. Tényállást tisztáznunk ellenérdekű felek vitájával nem kell; az indítványozó jogi érvei [noha a kérelem „okát” meg kell jelölnie, 22. § (2) bekezdés] igazából közböbsek, ezekre nézve úgyis meghallgathatunk szakértőket és a bíróság „barátaikat”; mindez írásban jobban elintézhető; de a mi dolgunk, hogy jogi álláspontunkat milyen segítség igénybevételével alakítjuk ki. (Némileg más lenne a helyzet, ha lenne igazi alkotmányjogi panasz. Bár szerintem tisztán jogkérdés eldöntéséhez nem kell az ügyfél jelenléte még a rendes bíróságon sem.) Nem változtat ezen, hogy absztrakt normakontrollra vonatkozó ügyeink többségét az érdekeltek indítják. A kamatadó- és lakbér/csatornadíj-tárgyalások csak megerősítettek abban a véleményemben, hogy az Alkotmánybíróságtól távol kell állnia, hogy szerencsétlen emberek panaszainak kibeszélési fórumot biztosítson. Több határozatunk megmutatta, hogy a konkrét panasszal kiváltott eljárás milyen messzemenő, az indítványozó által el sem képzelt következményekhez vezet (igazgatási bíráskodással, Pp.-vel kapcsolatos határozat), s az igazi alkotmányjogi panaszra hozott döntés is hasonló horderejű precedenssé válhat: ez az alkotmánybíráskodás igazi szintje. Természetesen lehet a közvélemény tájékoztatására nyilvános

meghallgatásokat tartani, akár futószalagon, akár nagy ügyekben kiemelve, ha vállaljuk ennek időterhét. Az utóbbi azonban összefügg a munkamódszerrel is.

Az ügyet a határozathozatal előtt nem az ügyféllel, hanem saját magunkkal kell megtárgyalnunk. Úgy érzem, hogy az előkészítés formális rendjére vonatkozó minden erőfeszítés ellenére az Alkotmánybíróságon sajátosan elcsúsztak a munkafázisok. A döntés címszava alatt folyik a tulajdonképpeni érdemi előkészítés. Az ügyek a határozathozatalkor, sőt utána jutnak a bírák számára olyan érett állapotba, amikor igazából a döntéshozó zárt ülés elkezdődhetne. A kérdésben nem az a legfontosabb – bár szimptomatikus –, hogy a bíróság tagjai már kész határozattervezet formájában találkoznak először az ügygel. Inkább az, hogy azt hisszük, az észrevételezésre szánt „tíznapos idő” helyettesítheti a tárgyalást. Észrevételek általában csak kevés bírótól érkeznek, s az odavetett első reflexiótól a kidolgozott kritikáig vagy eltérő koncepcióig terjedően igen különbözőek. Számos súlyos észrevétel csupán szóban hangzik el. Mindezek nyomán természetes, ha a bírák számára a zárt ülésen válnak világossá összefüggések, vagy nyerik el jelentőségüket a problémák. Túl korai a friss benyomások hatása alatt hozott végleges döntés a napirend lezárásaként. Még egy lehetőség kellene a döntés és a szöveg véglegesítésére. (Így jártunk el a földtörvényügyben, legjobb határozatunk is lett. Ugyanott megismerhettük e módszer munka- és időigényét. Mégis, hasonló módszer bevezetését tartom kívánatosnak.) Csak egy kicsit szerencsésebb a helyzet, ha az előadó bíró az átdolgozás irányára kap utasítást. Ilyenkor is hiányzik a kész szöveg megemésztése, vagyis nem jó, hogy csupán az aláírásra kerül be az ülésre a következő alkalommal.

A határozattervezet mint forma a legkisebb változtatás irányába tereli a teljes ülést. Jobb lenne tehát nem ezzel kezdeni. A határozathozatal előtti szakasz rendszeresítése lehetővé tenné a munkatársak részvételét is a megbeszélésen, noha én ezt csak a kivételesen erre szervezett üléseken látom indokoltnak.

A fentiek fényében a „sürgősség” címén első látásra meghozott döntéseket teljesen ki kell zárunk.

5. Az indítványról az Abtv. alig rendelkezik. Az Alkotmánybíróság mind a szabályt, mind a szabályozatlanságot úgy kezelte, hogy tág lehetőséget hagyott magának az ügynek az elfogadására, illetve a tárgyalt kérdések körének meghatározására.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése „határozott kérelmet” követel meg. Az Alkotmánybíróság az első időkben segített abban, hogy az Országgyűlés „kérdéseit” indítványként értelmezze vagy segítsen azzá lefordítani. 1990 őszétől az Alkotmánybíróság azonban a politikai, illetve kormányzati felelősségáthárító értelmezési indítványok ellen fordult. A Rabár-ügyben megfogalmazta azokat a kritériumokat, amelyeket az alkotmányértelmezési indítványhoz megkövetel. Ezzel azonban csak tekintélyes és formális hivatkozási alapot teremtett magának arra,

hogy a jövőben is megítélése szerint vállalja vagy utasítsa el az alkotmányértelmezési kérelmeket; világos ugyanis, hogy a bíróságtól függ, talál-e magának „konkrét alkotmányjogi problémát” az indítványban. (Lásd a környezetvédelemhez való jog értelmezésében a végül is értelmezésre elfogadott részproblémát.)

Az indítványhoz kötöttség elvét a teljes ülés megállapodása kiterjesztően értelmezte: az „összefüggés” okán bevonta a vizsgálatba az adott alkotmányosági probléma által érintett összes törvényi rendelkezést. Ezzel függetlenítette magát a kérelmező szándékától: lehetővé tette a lavinaeffektust (Pp.-ügy); az eredeti indítvány elutasítását, de más, nem támadott §-ok tekintetében alkotmányellenesség kimondását [14/1990. (VI. 27.) AB határozat]. Mindez újabb érv az indítványozó perbeli félként kezelése ellen. Ugyanakkor kitette magát az Alkotmánybíróság annak a veszélynek, hogy nem veszi be a határozatba az összes érintett törvényhelyet (lásd halálbüntetés, cégjegyzékben személyi szám; itt viszont indokolt és nem szégyen a szakminisztériummal való egyeztetés). Mindemellett megmaradt az Alkotmánybíróságnak az a lehetősége, hogy ragaszkodva az indítványhoz, nem foglalkozik olyan kérdéssel, amellyel nem akar.

Indítványon túl helyez hatályon kívül az Alkotmánybíróság akkor is, ha ez a kérdés újraszabályozásához célszerű. Ilyenkor alkotmányos rendelkezéseket is hatályon kívül kell helyezni. (Lásd alább a következő részben.)

Az indítványt az Alkotmánybíróság azzal az elvi elhatározásával is elválasztotta az indítványozótól, hogy a bárki által beadható indítvány visszavonása a bíróságot nem köti.

Azokban az esetekben, ahol az indítványozó bárki lehet, az Alkotmánybíróság egyik alkalommal abban állapodott meg, hogy az indítványozónak létező személynek kell lennie, más esetben pedig abban, hogy megköveteli az indítványozó perképességét. E feltételek vizsgálatára azonban csak egy esetben került sor, amikor köztudomás alapján is vitás volt az indítványtevő társaság jogi léte (Kádár János Társaság). Összefügg ezzel a kérdéssel – de véleményem szerint a legitimáció megvizsgálatlanul maradását sosem ellensúlyozhatja – az indítványozó megjelölése a határozatban. Általános gyakorlat, hogy a közzétett határozatokban is teljes névvel és címmel szerepel az indítványtevő; az ügyvédek pedig – teljesen indokolatlanul – a munkaközösségük címével. Csak néhány ügy van, amelyben csupán a lakóhelyet tünteti fel a határozat a néven kívül [28/1990. (XI. 22.) és 30/1990. (XII. 15.) AB határozat], feltehetően annak nyomán, hogy a teljes ülésen személyiségi jogi aggályok merültek fel, bár határozat nem született. Közjogi méltóságok csak hivataluk megjelölésével szerepelnek, akkor is, ha ez nem jogosultságuk feltétele, hanem normakontrollt indítványoztak („a legfőbb ügyész”). Két ügyben egyáltalán nincs feltüntetve az indítványozó [19/1990. (IX. 19.) és 5/1990. (IV. 9.) AB határozat]. Az utóbbi a kamatadó ügye, ahol az indokolás utal a 81 indítványra, 31 783 aláírással. A listás indítványok ügyét nem tisztáztuk, s

ismét előttünk van. (Például „X. kórház dolgozói”, aláírásokkal. A kamatadónál a hasonló indítványok miatt az ilyeneket akár figyelmen kívül is hagyhattuk volna. Az orvos-igazgató ügyben külön indítványuk van, amelyet tárgyalni kezdünk, noha nem vitattuk meg, elfogadjuk-e a cím nélküli vagy a munkahelyi címen beadott aláírásokat.)

Mindezeket az ügyrendben tisztáznunk kell. A probléma abszurditását azonban a „bárki” által, feltétel nélkül indítható absztrakt normakontroll okozza. Az érdekeltség és minden más tulajdonság nélküli indítványozótól csak létezését követelhetjük meg, s ha írt egy beadványt, nyilván létezik, még ha hamis nevet is írt alá. Azonossága felfedéséhez, perképesességéhez önmegbecsülésünk okán és az esetleges perbeli cselekményre felhívás miatt ragaszkodhatunk. De ha nem válaszol, az ügyet folytathatjuk belátásunk szerint. Két kiút volna: vagy végigvisszük az adott szabályozás logikáját, és az indítványozót nem tekintjük eljárási alannak, vagy pedig feltételekkel valóságossá tesszük pozícióját. Ez lehet formális: ügyvédkényszer, amikor a meghatalmazás mögé már nem megyünk. (Az ügyvédkényszer egyben a megalapozatlan indítványok ellen is védene.) Vagy lehet az absztrakt normakontroll iránti indítványt érdekeltség igazolásához kötni. (Ez is szűrne. Legjobb azonban az érdekeltség helyett a jogsérelem volna: ekkor megkövetelhető természetesen a jogorvoslatok kimerítése, vagyis elérkeznénk oda, hogy „bárki” absztrakt normakontrollt csakis közvetetten, alkotmányjogi panaszán keresztül kezdeményezhetne. A közérdekből indított normakontroll jogosítottjait a törvény határozná meg.)

6. A határozatok rendelkező részének tartalma értelemszerűen következik az Abtv.-ből. Még nem szilárdult meg eléggé az az újabb gyakorlat, amely szerint az indítványt elutasító határozatokból elmarad annak kimondása, hogy a támadott norma nem alkotmányellenes. Elég, ha az indokolásból kiderül, hogy az adott jogszabály az indítvány körében lefolytatott vizsgálat szempontjából (azaz csakis ebben az összefüggésben) nem az. Ugyancsak helyes változás, hogy a különvélemény tartalmára utalás a bíróság által aláírt határozatból kimarad.

Nem aggálytalan a jogszabályt csak részben hatályon kívül helyező határozatok megfogalmazása. Előfordult, hogy egy paragrafuson vagy mondaton belül csak néhány szót kellett hatályon kívül helyezni. Van határozat [12/1990. (V. 23.) AB határozat], amely idézi a megsemmisített szöveget. A 26/1990. (XI. 8.) AB határozatot kijavítani kényszerülő 29/1990. (XI. 27.) AB határozat csak tartalmilag írta körül a bekezdésnek „a tárgyalás kitűzése nélküli elintézésre vonatkozó rendelkezését”, amelyet megsemmisített. Hasonló hibák lehetőségét csökkentené, ha a hatályon kívül helyezés után megtartott szöveget rekonstruálnánk, legalább az indokolásban. További kérdés, hogy belenyúlhatunk-e akkor is a jogszabály egy-egy mondatába, ha a kihagyás miatt nyelvtani átrendezés szükséges.

Az indokolás végén az Alkotmánybíróság eleinte három csillaggal elválasztva fogalmazta meg az adott ügyön túlmutató elvi megállapításait. Később ezek beleolvadtak az indokolásba.

Az Alkotmánybíróság igen korán elkezdte a saját gyakorlatára hivatkozást, s ezzel saját maga által alkotott „láthatatlan alkotmány” megszilárdítását. Már az ötödik közzétett határozat idézte a negyedik alkotmányértelmező megállapítását. Ez azóta is folyamatos, de nem következetes: például az alapjog-korlátozás megengedhetőségéhez szükséges arányosságot a bíróság többször „felfedezte”.

7. Az Abtv. által ismert különvélemény mellé az Alkotmánybíróság kialakította a párhuzamos vélemény intézményét is. Ez fölveti a személyes döntés, a személyes vélemény, illetve a testületi munka kérdését. Az induló testület az Alkotmánybíróság sajátosságaként fogadta el a személyességet, a szavazatok nyilvánosságra hozásáig menően. Bár ezt sosem gyakoroltuk, a teljes ülés elvileg is hamar visszalépett, meghagyva a lehetőséget a nemleges szavazat feltüntetésére (különvélemény írása nélkül is). A különvélemény intézménye gyümölcsözőnek bizonyult: kielezte bíraskodásunk koncepcionális kérdéseit [visszamenőleges hatályú megsemmisítés: 5/1990. (IV. 9.) AB határozat, alapvető jog tartalma, illetve korlátozásának módszertani feltételei: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, az Alkotmánybíróságnak magára az Alkotmányra vonatkozó jogosítványai: 23/1990. (X. 31.) AB határozat]. Többször előfordult, hogy először különvéleményben felvetett megoldást később a bíróság is elfogadott.

Az Abtv. a különvélemény bevezetésével külföldi példákat követett, anélkül, hogy egy teljes módszert átvett volna. A párhuzamos véleményekkel közelítünk az amerikai rendszerhez, de felemásan. A párhuzamos vélemények közzétételét a halálbüntetésügyben, olyan körülmények között határoztuk el, amikor az egyes bírák indokolásai között össze nem egyeztethető szemléleti eltérések voltak, illetve egy egységes indokolás az eredeti vélemények túl nagy részének figyelmen kívül hagyását követelte volna meg. Ez ellenkezett volna a személyesség elvével, és minden bizonnyal a maguk elvi álláspontját kidolgozó bírák becsúgyával is. (Kevéssel ezelőtt az Alkotmány 70/A. § értelmezése a kollektív munka példáját szolgáltatta; de ott nem voltak eltérő koncepciók.) A halálbüntetés-ítélet ugyanakkor rámutat a szétaprózódás veszélyére: a közös indokolás csak három alkotmánybíró fenntartás nélküli véleménye, a többieknél összehasonlítás útján lehetne eldönteni, ki mivel ért belőle egyet, mivel nem. Mivel az indokolás a határozatnak éppoly fontos része, mint a rendelkező rész, lehetetlen, hogy ne legyen többség által akceptált indokolás. (Ezt, kellő időráfordítással, a halálbüntetésnél is ki lehetett volna alkudni.)

A személyesség feláldozása nélkül úgy lehetne a többségi elvet érvényesíteni, hogy teljes összefüggésében követjük az amerikai rendszert. Ez annak megje-

lölésével járna, hogy ki írja meg a többségi véleményt (rendszerint, de nem szükségképpen az előadó bíró), és kik alkotják a többséget; hasonlóan fel lehet tüntetni a kisebbségi vélemény(ek) kidolgozóját is. Ez persze a titkos szavazás végét is jelentené. A személyesség másik megjelenítése a véleményt kidolgozó(k) megnevezése (mint Lengyelországban). Egyes bírák véleménye szerint ez kétélű módszer. Nagy teljesítményre sarkallhatja az előadót, de egyben csökkentheti a „szavazók” közreműködését a határozat kidolgozásában, hiszen van név szerinti felelős.

8. A bíróság háromnegyed évig az automatikus szignálás elvét követte, s állandó automatikus cserével álltak össze a hármas tanácsok is. A tíztagú Alkotmánybíróságban már képviseletet nyert az összes fontosabb jogág. Erre alapozva a teljes ülés tematikus szignálást igényelt, az egyenlő teherelosztás elvével korrigálva. (A tematikus szignálásnál egyes munkatársak különleges szakismerete is szóba jöhet.) Időegyeztetési könnyebbségre hivatkozva – a bizottságoknak megfelelő – változatlan hármas tanácsok is létrejöttek. A változás tapasztalatait nem tudom értékelni; korábban nem származott probléma sem a szűkebb szakma figyelembe nem vételéből, sem a hármas tanácsok változó összetételéből.

Az ügyek száma az első év végére elérte azt a nagyságrendet, amikor az egyesítendő vagy akár csak a hasonló ügyeket a főtítkárs és elnök emlékezete nem tudja már követni. Kétszer is előfordult, hogy ugyanazon jogszabály megtámadása külön tanácsokhoz került, s véletlen szerencse, hogy az egyik eldöntése után még „egyesíteni” lehetett. A számítógépes nyilvántartás beindítása nem halasztható tovább.

II. Az ítékezés tartalmi kérdései

Az Alkotmánybíróság tartalmi működését két determináns kölcsönhatása tükrében érdemes vizsgálnunk. Az egyik az Alkotmánybíróság hatásköre, a másik a rendszerváltás történelmi körülménye.

Az Alkotmánybíróság rendelkezik minden hatáskörrel, amely a nemzetközi gyakorlat szerint alkotmánybíróságnak egyáltalán adható. Ráadásul az e hatáskörök igénybevitelére szolgáló indítványozási jogosultság is rendkívül tágan van meghatározva – az absztrakt normakontroll és a mulasztásos alkotmányvétség esetére példátlanul tágan. Ez óriási akciólehetőséget, azaz politikai súlyt biztosít az Alkotmánybíróságnak.

A rendszerváltás paradox voltának az Alkotmánybíróság szimbóluma lehetne: forradalom alkotmánybírósági ellenőrzéssel. Ez a szempont az Alkotmánybíróság létrehozatalakor nem tudatosult senkiben. Az Alkotmánybíróság az óhajtott jogállamiság instrumentáriumához tartozott, a módosítással demok-

ratikussá tett alkotmányt a tárgyaló politikai felek érdemesnek tartották a „védelemre”, az Alkotmánybíróság léte vagy nem léte egy nagyobb politikai alku viszonylag jelentéktelen tétele volt. Sem „Európa”, sem az Európa Tanács nem tekintette a magyar demokrácia feltételének az alkotmánybíráskodást. Viszont ha már létrejött, felelős öre lett az átalakulás szabadságjogok szempontjából támadhatatlan módszereinek, dönt arról, hogy hol törhet meg kivételesen a jogfolytonosság, értelmező tevékenységével közvetíti az alapvető jogoknak a világ demokráciáiban kialakult és gyakorolt tartalmát.

1. Az Alkotmánybíróság első évének legnagyobb problémája a bárki által indítható absztrakt normakontroll volt. A probléma különböző vetületei összefüggenek az Alkotmánybíróság elvi szerepével (absztrakt rend vagy egyéni jogorvoslat); a „régí” joganyag véletlenszerű revíziójával; a csupán formális – hierarchikus – alkotmányellenességgel; valamint a hatályproblémákkal; úgy, hogy az összefüggések mindezek között és még a rendszerváltás sajátos kérdését is figyelembe véve kölcsönösek.

a) Az absztrakt normakontroll mint az Alkotmánybíróság fő tevékenysége a hierarchikus jogszabályi rend órájára teszi a bíróságot. Hiába ismeri az Abtv. a bíróságot kezdeményezett konkrét normakontrollt és a – jogszabály alkotmányellenességére korlátozott – alkotmányjogi panaszt, mivel ezek eljárási rendje és eredménye ugyanaz, mint az absztrakt normakontrollé, gyakorlatilag az utóbbira korlátozódik az „utólagos felülvizsgálat”. Ennek kimutatható történeti gyökerei vannak.

A rendszerváltás előtt a normakontroll gondolatát a technikai előnyökkel legitimálták. Minthogy a (jog)rend funkcionális zavarait a mérhetetlen tömegű és bizonytalansággal ellentmondásos – törvényi szint alatti – jogalkotással magyarázták, a jogszabályi hierarchia ellentmondás-mentességének helyreállítása politikailag is kívánatosnak és veszélytelennek látszott. Az Alkotmányjogi Tanács hatásköre az ehhez való tanácsadásra volt méretezve. (Alkotmányos jogok sérelmének konkrét orvosolását az alkotmányos jogok akkori felfogása és technikai megfogalmazása is kizárta.) Az alkotmányjogi panasz az Abtv. minisztériumi tervezetben voltaképpen az érdekelt állampolgár számára adott indítványozói jogot, továbbá lépve az Alkotmányjogi Tanács hozzáférhetetlenségén az állampolgárok számára. Mikor a kerekasztalnál az ellenzék keresztülvitte az absztrakt kontrollra vonatkozó populáris akciót, ez a fajta panasz értelmetlenné vált, hiszen „jogalapja” és következményei ugyanazok voltak, mint az absztrakt normakontrollé. (Ennek a konfúzióknak következménye az Abtv. 43. §-a.)

Az Abtv. 43. §-ában kihasználható lehetőségekkel élve az Alkotmánybíróság a legutóbbi időben megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé, vagyis megpróbálkozott a valódi alkotmányjogi panasz restaurálásával a törvény keretein belül. Mivel a

jogszabály alkotmányellenességének kritériumát nem vetheti el, a jogkövetkezményekben differenciál. Az Alkotmánybíróság egy újabb határozatában a jogkövetkezmények vonatkozásában az alkotmányjogi panasz benyújtója javára különbséget tesz, és jogséreلمe jóvátételére csakis a rá vonatkozó ex tunc hatályon kívül helyezéssel alkalmat ad – mintegy megjutalmazva az indítványozót a probléma felvetéséért [32/1990. (XII. 22.) AB határozat – vö. az osztrák Ergreiferprämie-vel]. Látni kell azonban, hogy ilyen kedvezmény az Abtv. szerint minden érintettnek járhatna, vagyis a jutalom nem valódi. A kezdeményezés tehát inkább az ex tunc hatályon kívül helyezés elvi kérdései felé vezet tovább, mintsem az igazi alkotmányjogi panaszhoz. Mégis, ezen határozat nyomán az Alkotmánybíróság kétféle funkciójának kérdése közvetlenül felmerült és kiéleződött. [Az alkotmányos panasz meglelte esetén az Alkotmánybíróság érvényesíthette volna álláspontját arról, hogy a politikai rehabilitációval járó összeg – adójogilag is – kártérítésnek minősül. Az alkotmányos jogszabályok alapján más értelmezést alkalmazó gyakorlattal szemben a 25/1990. (XI. 8.) AB határozat indokolása csak megállapíthatta, hogy a sérelmet nem a törvény, hanem alkalmazása okozta.]

b) Az utólagos normakontrollra adott populáris akcióval az Abtv. determinálta az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek legnagyobb részének jellegét. Ebből következik ugyanis, hogy a demokratikus alkotmány és a régi rendben hozott jogszabályok összeegyeztethetőségének kérdése tömegesen, de egyben véletlenszerűen és töredékesen kerül az Alkotmánybíróság elé. Az Alkotmánybíróság viszont feladatköréből adódóan nem végezheti el komplex joganyagok revízióját. Így az az eredmény, hogy összefüggő jogterületekből, mint például a társadalombiztosítási jog, az Alkotmánybíróság kiragadott, önmagukban alkotmányellenes részrendelkezéseket helyez hatályon kívül, anélkül hogy a tágabb összefüggésekre figyelemmel lehetne. Hasonló a helyzet a hagyományos kódexekkel, mint például a polgári perrendtartás. Az Alkotmánybíróság tett néhány kísérletet arra, hogy az indítványon túlterjeszkedve a logikailag összefüggő joganyagot vizsgálja, és helyezze hatályon kívül [26/1990. (XI. 8.) AB határozat], akár azon az áron, hogy önmagában alkotmányos szabályokat is megsemmisít az alkotmányba ütközőkkel együtt, így kényszerítve a jogalkotást az egész probléma újraszabályozására [10/1990. (IV. 27.) és 24/1990. (XI. 8.) AB határozat]. Látnunk kell azonban, hogy ilyen lépésre ott került sor, ahol a bíróság nagy horderejű alkotmányos elvet akart érvényesíteni, mint a férfi és nő egyenjogúságát, illetve a tárgyalási elvet. (Az Alkotmánybíróság jó szemét bizonyítja, hogy mindkettő külföldön is jelentős alkotmánybírósági téma: az özvegyi nyugdíj kétszer volt a német alkotmánybíróság előtt, a tárgyalási elvre vonatkozó ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamatban van.) Ugyanakkor a feltárt alkotmányellenesség nem mindig ilyen alapvető tartalmi kérdés, hanem ellenkezőleg, csupán a jogszabály-hierarchián belüli ellentmondás miatt kell kimondani.

c) A formai ok miatti alkotmányellenesség örökségétől az Alkotmánybíróság nem szabadulhat meg: az Alkotmány 35. § (2) bekezdése és a 37. § (3) bekezdése közvetítésével a kormány- és miniszteri rendeletek magasabb szintű jogforrásba ütközése alkotmányellenes. Az ügyészi óvás lehetősége nem tette az ilyen viták fellebbezési fórumává az Alkotmánybíróságot, mert az ügyészség ezt a jogkörét nem gyakorolja.

Negyven év rendeleti kormányzása eredményeképpen számtalan régi rendelkezés alkotmányellenes, mert nem a ma megkívánt jogforrási szinten szabályoz. Ésszerű lenne ezért a formális szempontot az új, Alkotmány utáni jogszabályokra korlátozni, s a régieknél még valamilyen tartalmi alkotmányellenességet is megkövetelni. Számos ügyünk mutatja, hogy a csupán a hierarchikus szintek ellentmondása tartalmilag messze állhat az alkotmányellenesség fogalmától: például tanácsrendelet részletkérdésében hiányzik a felhatalmazás, 14/1990. (VI. 27.) AB határozat; a táppénz kiszámítását szabályozó rendelet nem értelmezi korrekten a törvény szövegét, 17/1990. (VII. 31.) AB határozat. Az utóbbi alkotmánybíróági határozat „nyelvtani és logikai” törvényértelmezést végez, s az ezzel ellenkező rendeleti §-okat megsemmisíti. Hogy mennyire nem tartalmi alkotmányossági kérdésről van szó, azt jól mutatja, hogy a törvényhozó nem a rendeletet, hanem a törvényt módosította, úgy, hogy a megsemmisített rendelet szövegét a törvénybe emelte. A táppénzszámítás gyakorlatán tehát fikarcnyit sem változtattak, s így lett az alkotmányellenesből alkotmányos állapot.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság kezdetben megpróbált a pusztán formai alkotmányellenességhez tartalmi indokokat is találni. Ezek az ügyek az azóta megszűnt alkotmányerejű törvény fogalmával függtek össze. A szavazás napján külföldön tartózkodók a választójogi törvény szerint akadályozottak a szavazásban. Ezt az Alkotmánybíróság a választójog korlátozásának tekintette, s a megsemmisítést az Alkotmány akkor hatályos 8. § (3) bekezdésére alapozta: tudniillik alapvető jogot nem alkotmányerejű, hanem egyszerű törvény korlátozott. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egy elvarratlan indokolási számban azal is foglalkozik, hogy a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett az átmeneti külföldi tartózkodás nem elegendő indoka a szavazójog korlátozásának.

Formai okból helyezte hatályon kívül az Alkotmánybíróság a kamatadó-törvényt is, mert e közterhet nem az alkotmányerejű törvényhez szükséges kétharmados többséggel szavazták meg. Az Alkotmánybíróság azonban elvi élel kifejtette, hogy a kétharmados többség nem formai kérdés, hanem az alapvető jogok és köteleességek feletti rendelkezéshez megkövetelt nagymértékű egyetértés a képviselők között garanciális jelentőségű. Sőt: szükség lett volna a kétharmados konszenzusra a kamatadó által felvetett súlyos társadalmi kérdések miatt is. Az Alkotmány 8. § (3) bekezdésének módosítása után ez a kettős érvelés elhalni lát-

szott, s az Alkotmánybíróság ráállt az alkotmányellenesség csupán hierarchikus okból való kimondására.

Legújabbban azonban az Alkotmánybíróság differenciáltan kezdi kezelni a formai megsemmisítést. Ez a gyakorlata összefügg a régi rend jogszabályainak mai alkotmányossága fent jelzett kérdésével. Az Alkotmánybíróság nem tekinti alkotmányellenesnek, ha a jogalkotási folyamatban a régi rend logikája szerinti „társadalmi érdekegyeztetést” nem tartják be. (Ezen az alapon egyaránt érkezett megsemmisítési indítvány a hatalomból kiesett régi „érdek-képviselési szervtől” és újonnan alakult, befolyásra áhítozótól, de hivatkozott rá felismerhető érdek nélküli magánszemély indítványozó is.) Az Alkotmánybíróság elvi alapon, a jogállamiság kritériumai szerint revideálja a jogalkotási törvényt. Első lépése az a határozat volt, amely elutasította a társadalmi vitát eltörlő jogszabály alkotmányellenességek kimondására irányuló indítványt [28/1990. (IX. 22.) AB határozat]. Az indokolás a jogi érvelés után a társadalmi vita éles, negatív politikai értékelését adja, de ezután, mintha ellensúlyozni akarná, külön pontban „megjegyzí”, hogy a társadalmi vita eltörlése nem érinti a jogalkotási törvény rendelkezéseit a társadalmi és érdek-képviselési szervek bevonásáról a jogszabályok előkészítésébe. Ez csakis megerősítésnek értelmezhető, s ezért – szerencsére csak implicite – ellentétes is az Alkotmánybíróság jelenlegi álláspontjával. Az Alkotmánybíróság ugyanis azóta radikalizálódott, és kimondta, hogy a jogszabály-előkészítés során előírt érdekegyeztetés elmulasztása nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, sőt, hogy a jogalkotási törvény megsértése önmagában nem vezet alkotmányellenességre, csak az Alkotmány valamely rendelkezésével való kapcsolatában. E logikával a teljes ülés az érdekképviselések és szakszervezetek egyetértési jogát a jogalkotásban szintén a jogállamisággal [Alkotmány 2. §. (2) bekezdés] összeegyeztethetetlennek mondta ki, egyelőre elvi elhatározásként.

d) Az alkotmánybírósági határozat jogkövetkezményeivel kapcsolatos problémák egy része összefügg azzal, hogy az absztrakt normakontroll normális következményei összekeverednek az alkotmányjogi panaszhoz illő következményekkel. Az Abtv. 40–43. §-ának konfúz volta mindaddig nem okozott az Alkotmánybíróságnak problémát, míg meg nem kezdte az alkotmányjogi panaszok sajátos „jutalmazását”.

Az Alkotmánybíróság attól a főszabálytól, hogy az alkotmányellenes jogszabály a határozat közzétételének napján veszti hatályát, igen gyakran úgy tér el, hogy a hatályvesztésre egy jövőbeni időpontot állapít meg. Ezzel – a korai indokolások szóhasználata szerint – a joghézagot akarja elkerülni, azaz a jogalkotónak az alkotmányos újraszabályozáshoz elegendő időt kíván biztosítani.

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése ilyen alkalmazását praktikus okok indokolták tehát; a jogbiztonságra hivatkozás kézenfekvő volt, s a hatályprobléma mélyebb vizsgálata nem merült fel, hiszen az ex tunc-ex nunc dilemmát a jövő idő kizárja.

Mégis furcsa a reflexió hiánya, mert a főszabálytól való legelső eltérés hangsúlyosan, különvéleményben történt [5/1990. (IV. 9.) AB határozat], s a vélemény exponálja azt az alapproblémát, hogy a bíróságnak nincs teljesen szabad keze, hanem bizonyos semmisségi okokhoz elvileg ex tunc hatályon kívül helyezés tartozna. Ha az Alkotmánybíróság ezután nem teljesen a gyakorlatias mérlegelés dolgának tekintette volna a hatályon kívül helyezés időpontját, a fenti elvi álláspont következményeit le kellett volna vonnia például a formális okból történt megsemmisítéseknél.

A rendszeressé vált jövőbeni időponttal való megsemmisítések több veszéllyel járnak. Visszavethetik az Alkotmánybíróságot egy Alkotmányjogi Tanács típusú, az alkotmányellenességet csupán szignalizáló szerep felé, hiszen itt végül is határidőt tűzünk a jogalkotónak az alkotmányellenesség kijavítására. A hatályvesztés ez esetben valójában csupán annak szankciója, hogy a jogszabályt nem javítják ki. Vajon nyilvántartják-e ezeket a határidőket a jogalkalmazók? A jogbiztonság szempontjából a közlőny megjelenése napjával történő megsemmisítés sokkal előnyösebb. Végül elvileg is magyarázatot követelne, hogy elegendő érv-e a joghézag elkerülése ahhoz, hogy olyan jogszabályt kelljen még hosszú hónapokig alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét megállapítottuk. Kérdés tehát, hogy nem kellene-e a jövőbeni megsemmisítést a nem súlyosan alkotmánysértő jogszabályokra korlátozni, ahol az Alkotmánnyal való nem egyezést mondanánk ki, s ennek alapján nyugodtan szabhatnánk hosszabb határidőket is az újraszabályozásra. Viszont súlyos alapjogsérelmek esetén mindig az azonnali megsemmisítést kellene alkalmaznunk.

A jövőbeni megsemmisítés fenti problematikussága előrevetíti a mögötte álló általánosabb probléma súlyosságát: kötelesek vagyunk-e az alkotmánysértés megállapítása következtében a megsemmisítésre is? Ez a kérdés a teljes ülés tanácskozásain többször felmerült, mégpedig politikai szerepünkkel összefüggésben. A pusztán megállapító határozat véleményem szerint csökkentené az Alkotmánybíróság súlyát (és felelősségét, azaz könnyebb lenne nekünk). Egyelőre az Abtv. 40. § többségi értelmezése ezt a lehetőséget egyébként is kizárja.

Az alkotmányellenesség és a megsemmisítés szétválasztása nemcsak az Alkotmánybíróság politikai felelősségvállalása szempontjából merült fel. Az egyik hármas tanács a helyi népszavazás lebonyolítási szabálytalansága miatt benyújtott alkotmányossági panasznak úgy adott helyt, hogy megállapította a törvénysértést, de nem látta indokoltnak a szavazás eredményének megsemmisítését, mert megítélése szerint a sérelmezett eljárási mód nem befolyásolta lényegesen az eredményt [6/1990. (IV. 12.) AB határozat]. Ugyancsak szerepet játszott az alkotmányellenesség és megsemmisítés viszonya – indítvány kapcsán – már nem hatályos jogszabály vizsgálata lehetőségének eldöntésében. Ha ugyanis ezek elválaszthatatlanok, a már nem hatályos jogszabály vizsgálata fogalmilag kizárt,

hiszen nincs mit megsemmisíteni. A teljes ülés első állásfoglalása szerint nem hatályos jogszabály alkotmányba ütközését a határozat indokolása kimondhatja akkor, ha valamely rendelkezésére hatályos jogszabály utal (azaz a rendelkezés tartalmilag tovább él). Újabb elvi döntés szerint absztrakt normakontroll már nem hatályos jogszabályra nem folytatható, konkrét normakontroll és alkotmányjogi panasz útján élénk került jogszabály vonatkozásában azonban igen, ha a sérelem időpontjában hatályban volt. (Azaz – az én fogalomrendszerem szerint – a rendelkezést a felfüggesztett per, vagy az alkotmányjogi panasz révén még mindig nem véglegesen lezárt eljárás tartalmilag tovább „élteti”).

e) A fentiek szerint tehát az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban vagy az ex nunc hatályon kívül helyezés főszabályát alkalmazta, vagy attól a jövőre nézve tért el. Ex tunc hatályon kívül helyezést csak egyetlen, alkotmányjogi panaszra indult ügyben, és csak a panasz benyújtójára kiterjedő hatállyal alkalmazott az Alkotmánybíróság, miközben az alkotmányellenes jogszabályt mindenki másra vonatkozóan egy jövőbeni időpontban semmisítette meg [32/1990. (XII. 22.) AB határozat: igazgatási bíráskodás]. A határozat óriási gyakorlati kihatása a bíróságokra elfeledtetni látszik az Alkotmánybíróság számára nem kisebb horderejű elvi problémákat.

A határozatban az Alkotmánybíróság más következményt fűzött az alkotmányjogi panaszhoz magához, illetve az annak következtében elvégzett normakontrollhoz. Amilyen jogosnak látom a megkülönböztetést, olyan kevésbé tudok egyetérteni annak megoldásával, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály hatályát erga omnes ex nunc (vagy a jövőre nézve) szünteti meg, az indítványozóra nézve azonban ex tunc hatályon kívül helyezést rendel el. Nézetem szerint jogszabály személyes hatályának megállapítása egyrészt a jogszabály normativitásával ellenkezik, másrészt alkotmányjogilag is aggályos (a személyre szóló törvény több országban tilos). Jogszabály többféle hatálya ugyan elképzelhető – például lépcsőzetes hatálybalépés vagy hatályvesztés –, de csak címzettek objektív tényálláselemekkel meghatározott csoportjai számára.

A probléma gyökere az, hogy az Abtv.-ben nincs valódi különbség az absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz között, mindkettő jogszabály alkotmányellenességére vonatkozik, s miután következményeik ugyanazok, a panaszra előírt indítványozási feltételek a bárki által indítványozható norma-felülvizsgálathoz képest értelmetlen megkötések. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése kivételt tesz az ex nunc hatályon kívül helyezés és ama szabály alól, hogy a megsemmisítés nem érinti a közzététel előtt létrejött jogviszonyokat. Ez a bekezdés lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a „jogszabály konkrét esetben történő alkalmazását” az „eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére” tekintettel a hatályon kívül helyezésre vonatkozó általános szabálytól eltérően állapítsa meg. Ez a lehetőség azonban nem korlátozódik az alkotmányjogi panaszra, ahova

pedig illene, hanem elvileg az absztrakt normakontroll indítványozójára is alkalmazható (lásd az indokolást a 43. §-hoz). Ugyanez a bekezdés lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályt ex tunc (avagy jövőbeni időponttól) helyezze hatályon kívül – szintén nemcsak az ehhez illő absztrakt kontroll, hanem panasz esetén is.

A 43. § (4) bekezdése kétszeresen hibás. Egyrészt összeolvasztja az absztrakt kontrollhoz illetve az alkotmányjogi panaszhoz való jogkövetkezményeket. Másrészt egyik alkalmazásához sem szab használható feltételt. A „jogbiztonság” ugyanis általában éppen kizárja az ex tunc hatályon kívül helyezést. Az indítványozónak pedig eleve az az érdeke alkotmányjogi panasz esetén, hogy személyes ügye orvoslást nyerjen. Ahhoz, hogy használható feltételeket nyerjünk, továbbá hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag helyes, de az „egyedi hatály” miatt dogmatikailag nem tartható kezdeményezését fogalmilag is helyesen oldhassuk meg, rendet kell teremtenünk az Abtv. által használt fogalmak között.

Az Abtv. az alkotmányellenesség megállapításának következményeit három különböző kifejezéssel határozza meg: az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisíti (40. §), ez esetben a jogszabály a határozat közzétételének napján veszti hatályát (42. §), és azt ettől a naptól nem lehet alkalmazni (43. §).

A „megsemmisítés” látszólag ellentétben áll a 42. §-ban írott ex nunc hatályvesztéssel. A megsemmisítéssel ugyanis az ex tunc hatályon kívül helyezés lenne összhangban, mert az Alkotmánybíróság csak deklarálja az alkotmányellenességet, amely már azóta fennáll, amióta a jogszabály ellentmond az alkotmánynak. Következésképpen az Alkotmánybíróságnak azt kellene megállapítania, hogy a jogszabály ettől az időponttól kezdve semmis. Ezt a logikai követelményt azonban praktikus okok miatt egy jogrendszer sem teljesíti maradéktalanul. Ugyanakkor az Abtv. a 43. § (4) bekezdésében kivételesen lehetővé teszi az ex tunc hatályú megsemmisítést is. Így a „megsemmisítést” felfoghatjuk olyan általános fogalomnak, amely az „igazi”, visszaható hatályú megsemmisítés mellett magában foglalja a semmisség következményeinek csupán részleges alkalmazását is: a jogszabálynak csak a jövőre nézve való „visszavonását”, valamint alkalmazhatóságának egyéb korlátozását.

Akár az ex tunc megsemmisítés, akár az ex nunc hatályon kívül helyezés alapján áll egy alkotmánybírósági törvény, a jogbiztonság, illetve a méltányosság miatt a szabály alóli kivételekre kényszerül. Ha például ex tunc meg is semmisíti a jogszabályt, ennek következményeit nem engedi minden esetben érvényesülni; hiszen a nem létező jogszabály alapján létrejött minden ügyet újra meg kellene vizsgálni és a jogi helyzetet tisztázni. Ennek terheit és a jogbizonytalanságot elkerülendő általában kivételt tesznek minden „befejezett” jogviszonnyal: a megsemmisítés nem érinti a jogerősen lezárt ügyeket, a teljesített kötelezettségeket, a szerzett jogokat. Az ex tunc hatályon kívül helyezés gyakorlatilag tehát csak

azokra a jogviszonyokra van hatással, amelyek még nincsenek minden következményükkel együtt lezárva. (A német törvény például nem tekinti lezártnak az ügyet akkor sem, ha csupán a jogerős döntés végrehajtása hiányzik.)

Gyakorlatilag hasonló a végeredmény azokban az esetekben, ahol az ex tunc hatályon kívül helyezés a főszabály. Itt a méltányosság követeli meg, hogy egyes ügyekben a megsemmisítés mégis visszaható legyen. Ezek az ügyek sem lehetnek lezárt ügyek, legalábbis annyiban nem, hogy – akár a jogerő után, de az alkotmányjogi panaszra nyitva álló határidőn belül odakerülve – az Alkotmánybíróság előtt fekszenek. (A konkrét normakontroll során bíró által felterjesztett ügyek eleve folyamatban vannak.) Absztrakt normakontrollra irányuló eljárás eredményeként hasonló visszahatásra fogalmilag sincs lehetőség: ott, konkrét ügy híján, egy ilyen döntés az ex tunc hatályon kívül helyezéssel lenne egyenlő.

Mindkét megoldás a már jelzett dogmatikai nehézségbe ütközik. A jogszabály hatályát a jogszabály normativitása nem engedi a végletekig felaprózni, egyedi, személyes hatályt megállapítani nem lehet. Ex tunc megsemmisítés esetén a jogszabály hatályban tartása bizonyos ügytípusokra elvileg is ellentmondásos lenne. Ezen próbál segíteni a „konkrét esetben alkalmazhatóság” kategóriája, vagy az, hogy egyszerűen felsorolja a törvény, hogy – a jogszabály hatályára vonatkozó döntéstől függetlenül – a jogszabály mely esetekben alkalmazható vagy nem alkalmazható, illetve hogy a hatályra vonatkozó rendelkezésből adódó igények nem érvényesíthetők.

A fentiek alapján az Abtv. 43. §-ában szét kellene választani egyrészt az absztrakt normakontroll, másrészt a konkrét kontroll és az alkotmányjogi panasz következményeit. Mindkét esetben a megsemmisítés visszahatásának az az elvi korlátja, hogy csak olyan jogviszonyokra hat ki, amelyeknek a határozat közzétételének napján még van valamilyen „élő” vonatkozásuk. (Mint például a büntetőjogban a hátrányos következmények.) A különbség az, hogy az absztrakt normakontrollra megmaradnának a mai főszabályok [42. §, 43. § (1) bekezdés]; kivételesen ex tunc hatályon kívül helyezésről is lehet szó, de a törvénynek ki kell mondania, hogy ennek jogkövetkezményeit csak olyan „konkrét esetekben lehet alkalmazni”, amelyekben a jogviszonyok még nincsenek véglegesen lezárva. Konkrét alkotmányossági ügyekben ezzel szemben – mivel ezek nincsenek „lezárva” – főszabály az alkotmányellenes jogszabály „alkalmazhatatlansága”, függetlenül attól, hogy az erga omnes hatály kérdésében miként dönt az Alkotmánybíróság.

Ha az Abtv.-t a fentiek szerint módosítanák, vagy pedig az Alkotmánybíróság joggyakorlatában megszilárdítaná ezeket az elveket, összhangba kerülne a hatályon kívül helyezésben követett gyakorlatunk a már nem hatályos normák felülvizsgálatára kialakított álláspontunkkal.

2. Az alkotmányértelmezés a magyar Alkotmánybíróság vonatkozásában két dolgot jelent: egyrészt az Abtv. 1. § g) pontjában adott speciális hatáskört „az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésére”, azaz konkrét esettől független, s ennnyiben „elvi” értelmezést; másrészt az egyes konkrét döntések kapcsán szükséges alkotmányértelmezést, amely azonban nem kevésbé „elvi”, s gyakorlati jelentőségében sem feltétlenül csekélyebb. A különbség a kétféle interpretáció között csak látszólag az, hogy az első absztrakt, s a második konkrét (ahogy például az Abtv. indokolása mondja), hiszen az 1. § g) pont szerinti alkotmányértelmezést sosem tudományos érdeklődésből kéri az arra jogosult állami szerv, s a konkrét ügy, amelyhez valójában az alkotmányossági információra szüksége van, általában ismert. Az „absztrakt” alkotmányértelmezés ezért valójában az előzetes normakontroll rokona, csupán a jogalkotás még korábbi fázisában, illetve a politikai cselekvés még szélesebb körére kiterjedően beszerzett előzetes biztosíték.

Hogy egyben felelősségáthárítás-e, vitatható. A sorrendi vagy szerepcsera a napi politikában más játékkeret és más időt ad az értelmezés indítványozójának, mint az utólagos kontroll. Az Alkotmánybíróság számára azonban elvileg a felelősség ugyanaz, s éppen a politikai játszma körülményeit, s a közvéleményben keltett reakciókat nem szabadna figyelembe vennie. Ez a gyakorlatban nehezen valósítható meg. Éppen ezért támadják sokan az irodalomban mindkét hatáskört mint az Alkotmánybíróság közvetlen bevonását a politikába. Mégis kérdés marad, hogy – az egyébként erre hajlandó – Alkotmánybíróság nem találhat-e magának ugyanekkora politikai lehetőségeket akárcsak az utólagos kontroll keretében is.

Valójában véletlen, hogy az Alkotmánybíróság legjelentősebb alkotmányértelmezéseire milyenfajta eljárásban kerül sor. A különbség annyi, hogy az alkotmányértelmező határozat kötelező, míg az indokolásban található alkotmányértelmezés formálisan nem; azonban tudni lehet, hogy az Alkotmánybíróság más esetekben is alkalmazni fogja.

a) Az Alkotmánybíróság működését az Abtv. 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezésekkel kezdte [1/1990. (II. 12.) és 4/1990. (III. 4.) AB határozat]. Ezeket az ügyeket azonban csupán az Alkotmánybíróság jóindulata fordította alkotmányértelmezési kérdéssé. Valójában a parlament az Alkotmánybíróság szerepének nem ismerése miatt fordult törvényértelmezési vitáival az Alkotmánybírósághoz, amely – 1990 januárjában – nem akart azonnali elutasításokkal rossz viszonyt teremteni az Országgyűléssel. Az Alkotmánybíróság tehát rögtön két alapvető tapasztalatra tett szert. Az egyik lehetősége saját hatáskörének megállapítására vagy kizárására; a másik, hogy kényes politikai vitában hogyan lehet elválasztani a jogi érvelést a politikai döntéstől (lásd az elnökválasztás módjára vonatkozó népszavazás értelmezését). Harmadik ilyen döntésével a köztársasági elnöki jogkörnek az Országgyűlés elnöke általi gyakorlását a mindenkori elnök

jogaként értelmezte [7/1990. (IV. 23.) AB határozat]. Ez is fontos politikai ügy volt, amellelt az első igazi alkotmányértelmezés.

A köztársasági elnökre vonatkozó két kérdés megoldható volt korrekt pozitívista alkotmányértelmezéssel. Ezzel szemben a miniszterelnöknek az alkotmány 70/A. §-a és 13. §-a értelmezésére irányuló indítványa – az úgynevezett „földtörvényügy” – eleve a hátrányos megkülönböztetés koncepciójának kifejtését igényelte az Alkotmánybíróságtól [21/1990. (X. 4.) AB határozat]. Ennyiben tehát az indítványozó politikai kockázata igen nagy volt, hiszen döntés a bíróság szubjektív állásfoglalásától függött egy nyitott elvi kérdésben. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság véleménye elvileg nem volt ismeretlen, mert értelmező tevékenységének egyik ága éppen a megkülönböztetési ügyekben található; alapvető elvi álláspontját egy jelentéktelen ügy indokolásában közzé is tette [9/1990. (IV. 25.) AB határozat], de nem valószínű, hogy ezt a politikusok ismerték volna.

A határozat sajátos kettőssége, sőt lebegése a konkrét kérdések fölött az Alkotmánybíróság erőfeszítését tükrözi arra, hogy megőrizze, sőt deklarálja függetlenségét a napi politikától, de egyszerűsre eleget tegyen a rá hárult történelmi felelősségnek, hogy a gazdasági rendszerváltás alapkérdésében, az állami tulajdon sorsában a jogi határokat meghúzza. Ennek a törekvésnek az eredménye egyrészt az, hogy a határozatban a pozitív diszkrimináció feltételei részletesen kidolgozva, absztrakt és végsőnek tetsző megfogalmazásig jutnak el, amelyet az Alkotmánybíróság a továbbiakban szilárd formulaként fog használni. Ezt a tesztet alkalmazhatja a törvényhozó – előzetes normakontroll helyett – magára a földtörvényre, s a várható hasonló ügyekre, kezdve az egyházi vagyontól a „kárpótlásig”. Másrészt az Alkotmánybíróság a tulajdonra nézve is az ügyön túlmutató elveket fektetett le: a tulajdon védelmének függetlenségét annak magán- vagy köztulajdonként való osztályozásától, továbbá a kisajátítás és államosítás azonos alkotmányi feltételeit. A tulajdon és az egyenlőség kérdésében tehát az Alkotmánybíróság hosszú távra érvényes elvi tételeket mondott ki, ezzel a mindenki számára kötelező értelmezéssel mintegy kiegészítve az Alkotmányt. A törvényhozó alkotmányos mozgásterének ilyen kijelölésével döntően hozzájárult az induló tulajdoni rend stabilitásához. (A második alapkövet az Alkotmánybíróság államosítási határozata fogja letenni.)

Ezzel az elvi réteggel szemben a föld reprivatizációjával és más tulajdoni tárgyak privatizációjával az Alkotmánybíróság kizárólag annyiban foglalkozott, amennyiben ezekre nézve a miniszterelnök indítványa adatot és kérdést tartalmaz, s kényszerül, hogy ne hivatkozzon a törvénytervezetre, azaz ne gyakoroljon előzetes normakontrollt. Az Alkotmánybíróság tehát – mintegy mintaként felállította saját tesztjét a kért földproblémára is, de nem válaszolta meg: a kért megkülönböztetés nem feltétlenül, hanem „alkotmányos indokok hiányában” alkotmányellenes. (A tesztet kielégítő indokokat pedig sem az indít-

vány, sem az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátott dokumentumok nem tartalmazták.) A tsz-tulajdon beemelését az Alkotmány tulajdoni garanciái alá viszont konkrétan meg kellett tenni az értelmezés eredményeként. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság annyira tekintettel volt a kérdés politikai aktualitására, hogy „kibeszélt” az ítéletből, és utalt a szövetkezeti vagyron szétoztásának más, alkotmányos módjaira.

b) A földtörvényítélettel az Alkotmánybíróság jól határozta meg szerepét a politika és alkotmányosság metszéspontjában. A határozat fogadtatásából az látszott, hogy általában nem tanulmányozták át összefüggéseiben. A nyilatkozók csak az érdekeiknek megfelelni látszó kiragadott részletekre hivatkoztak. Súlyosabb ennél, hogy a kormányzat részéről az Alkotmánybíróság szerepét is félreértették, mint ezt a következő, a pénzügyminiszter által beadott alkotmányértelmezési indítvány nyilvánvalóvá tette. Az indítvány ugyanis valójában a lakáskölcsönkamatok jogszabályi emelésére vonatkozó elképzelések alkotmányossági felülvizsgálatára irányult. Az Alkotmánybíróság elutasító határozatában [31/1990. (XII. 18.) AB határozat] kénytelen volt megszorítóan értelmezni saját hatáskörét, és rögzíteni az alkotmányértelmezési indítvánnyal szemben támasztott tartalmi feltételeket. Az Alkotmánybíróság kizárólag akkor értelmezi az Alkotmányt, ha a jogosított konkrétan meghatározott alkotmányi rendelkezés értelmezését valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kéri. A határozat rámutat arra, hogy a kiterjesztő értelmezés a törvényhozói és végrehajtó hatalom felelőségének az Alkotmánybíróság általi átvállalásához, s a hatalmi ágak megosztásának elvével ellentétben egyfajta alkotmánybíróági kormányzáshoz vezetne.

A fenti lakáskölcsön-határozathoz írt egyik párhuzamos vélemény további általános tételeket mondott ki a szociális jogok alkotmánybíróági értelmezése tárgyában. Eszerint az Alkotmány 70/E. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság csakis a szociális jogok természetét tisztázhatja, vagyis azt, hogy állami feladatról vagy alanyi jogról van-e szó, ennél továbbmenő értelmezést nem adhat. (A vélemény szerint a 70/A. § nem ad senkinek alanyi jogot a „szociális biztonságra”). Ezen kívül csak mulasztás megállapítása merülhet fel. Ez ad alkalmat az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a maga minimális követelményeit a szociális biztonsággal kapcsolatban megfogalmazza és érvényesítse.

Erre azonban értelemszerűen csak határesetekben kerülhet sor. Az e határon belül felmerülő alkotmányossági problémák tehát csak más alkotmányos rendelkezésekkel lehetnek kapcsolatosak, mint például a diszkrimináció tilalma.

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése elvi határainak a fenti határozathoz hasonló explicit kifejtésével csupán egy párhuzamos vélemény foglalkozik [23/1990. (X. 31.) AB határozat]. Ez módszertani és tartalmi szempontokat ír le „az Alkotmánybíróság szabadságáról határozata kialakításában”. Egyrészt elismeri az alkotmányos jogok fogalmának értéksemlegességét annyiban, hogy plura-

lista társadalomban a jogok többféle értéktartalommal tölthetők ki, amíg a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Határesetekben és össze nem férő értelmezések közötti választáskor azonban az Alkotmánybíróság saját tartalmi koncepcióját teszi kötelezővé, úgy, hogy noha az Alkotmány egészéből indul ki, maga alkotja folyamatos értelmezésével az értelmezés mércéjét is.

c) Az előző két véleményből fontos következtetés vonható le az Alkotmánybíróság elutasító döntéseinek értelmezéséhez. Eszerint ha az Alkotmánybíróság egy törvényi megoldást nem tart alkotmányellenesnek, ebből nem következik, hogy az ellenkező megoldás alkotmányellenes lenne: számos, más-más mértékben célszerű vagy igazságos megoldás egyaránt megférhet az alkotmányosság keretén belül. Az Alkotmánybíróság döntései tehát nem vagy-vagy döntések, hanem a szélsőséget, a nyilvánvaló alkotmányellenességet zárják ki. Természetesen az élethez való jognak nem lehet egyszerre alkotmányos az olyan értelmezése is, amely megengedi, s olyan is, amely kizárja a halálbüntetést. De abból, hogy nem ütközik az Alkotmányba az, hogy az országgyűlési képviselőség és a polgármesteri tiszttel összeférhetetlen, önmagában még nem következik, hogy összeférhetőségük alkotmányellenes lenne. Az alkotmányos jogok teljes érvényre jutását nemcsak a többi jog, hanem számos technikai, célszerűségi stb. körülmény korlátozza. Különböző törvényi megoldások esetén ezek a korlátok is mások, és az Alkotmánybíróságnak azt a kritikus nagyságot kell meghatároznia, amikor egy korlátozás alkotmányellenessé válik, például mértéke vagy elégtelen indokai miatt. Az Alkotmánybíróságnak ezzel a problémával számos olyan esetben szembe kellett néznie, ahol az alkotmányellenesség megállapítása kapcsán kellett értelmezést végeznie. A választójogi törvényt támadó indítványokban például minden technikai előírás alapjogot érint – vajon alkotmányba ütközik, ha a törvényben alkalmazottnál célszerűbb megoldás is van? (Az Alkotmánybíróság pusztán technikai okokat nem talált elégségesnek a választójog gyakorlásának korlátozására.) Eddigi gyakorlatunk alapján ideje lenne ezt az értelmezési módszertani álláspontunkat az egyik indokolásban elvi éllel is kimondani.

d) A fentiekből is látható, hogy az Alkotmánybíróság módszerét, az elvi tételek megfogalmazását, az értelmezés jelentőségét, vagy a felelősségét illetően nincs igazán különbség aközött, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezést erre irányuló indítvány alapján, vagy konkrét ügy eldöntéséhez végzi. Mégis az a véleményem, hogy kerülni kell a konkrét ügy támasztéka nélküli elméleti megfogalmazásokat. Az Alkotmánybíróság ragaszkodásából a konkrét alkotmányjogi problémákhoz [23/1990. (X. 31.) AB határozat] az következik, hogy el kell utasítania az egyes jogok tartalmára és az abból folyó állami feladatokra kérdező értelmezési indítványokat (ebben a vonatkozásban tehát az egészséges környezethez való jog kifejtését kérő indítványokat is). De ezen túlmenően is az lenne az ideális, ha az Alkotmánybíróság mindig konkrét kérdésekben kifejtett

véleményével építené fel „láthatatlan alkotmányában” az absztrakt alkotmányos jogok tartalmát. Az Alkotmánybíróság mint a jogalkotásba is beleszóló bírói hatalommal rendelkező bíróság, egy év alatt megismerhette a valódi esetjogi jogfejlesztés ízét. Így az Alkotmánybíróság véleménye a gyakorlatával azonos. Az egyes jogok tartalma lassan épül fel, az ismételések és analógiák kényszerítő erejénél fogva; variációiban él, anélkül hogy egyetlen definícióba merevedne. Követhető határozatainkban is, hogy megjelenik, s állandósul egy-egy gondolat – például hogy ha szükséges is egy jogot korlátozni, az csak arányosan történhet –, amely az egyes döntésekben más-másként csapódik le, de ma már szilárd és kiszámítható része ítélezésünknek.

Ez nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség a határozatainkban gyakran megjelenő „elvi élő” megfogalmazásokra. Ezeknek egy része kifejezetten jogértelmező, mint a fent már említett pozitív diszkrimináció, a kétharmados többség garanciális jellege, jog lényeges tartalma, továbbá az élethez való jog sajátos volta stb. Más része eleve egy alkotmányos jogot konkretizál, úgy, hogy konkrét jogokat vezet le belőle, például az emberi méltóságból az önrendelkezési jogon át azt a jogot, hogy a dolgozót a szakszervezet ne képviselhesse beleegyezése nélkül [8/1990. (IV. 23.) AB határozat]. Ezt azonban elvileg is megalapozta az Alkotmánybíróság, kimondván, hogy az Alkotmányban szereplő emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti; s ez olyan „anyajog”, amelyet az Alkotmánybíróság és a bíróságok mindig felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Ugyanakkor az ilyen általános tételek is mindig az adott ügy kontextusában léteznek, s másik ügyben alkalmazva ismételt „beágyazásra” van szükségük. Ez biztosítja az Alkotmánybíróság szabadságát arra, hogy az új eset összefüggéseiben a tétel korábbi alkalmazásától elhatárolhassa magát, s az értelmezést elmozdíthassa. Az Alkotmánybíróság éppen abban az ügyben [13/1990. (VI. 18.) AB határozat], amelyben az Alkotmány 9. §-ának tartalmába beleértelmezi – azáltal, hogy ez a szakasz a magyar gazdaságot piacgazdaságnak minősíti – a szerződési szabadságot, kimondta, hogy sem a banki monopólium megszűnése, sem a jelentős mértékű infláció nem elégséges alap arra, hogy a betétkamatok mértékét jogszabállyal megváltoztassák a betétesek hátrányára. Saját indokolása nyilván köti az Alkotmánybíróságot a lakáskamatügyben is – csakhogy mérlegelnie kell a két eset eltéréseit is (például hogy az Alkotmánybíróság szerint a betétkamat-szerződések jogszabályi megváltoztatása az OTP számára indokolatlan előnyt adott). Mindenesetre az infláció érvként való felhasználása a kamatemelés mellett az első döntés után rendkívül megnehezült – de nem kizárt.

e) Az Alkotmánybíróság a leggyakrabban a jogokból való egyenlő részese-
dést (Alkotmány 70/A. §), az emberi méltósághoz való jogot (54. §), valamint az

alapjogok korlátozásának feltételeit (8. §) értelmezte, továbbá a személyes adatok védelméhez való jogot és a jogállamiság elvét.

A jogegyenlőség a bárki által beadható indítványok leggyakoribb hivatkozási alapja. Ebben szerepet játszhat a múlt rendszer egyenlőségi ideológiájának hatása, továbbá az, hogy a (jog)egyenlőség a primitív megközelítés számára legkönnyebben hozzáférhető alkotmányos jog: aki hátrányos helyzetben van, a másik jobb pozícióját, azaz a különbséget alkotmánysértőnek tartja. Egyébként is jellemző a (laikus) indítványozók merev jogfelfogása, nemcsak az egyenlőség, de például a formai követelmények tekintetében is. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság igen korán [9/1990. (IV. 25.) AB határozat] kifejtette a maga hajlékony álláspontját a megkülönböztetés megengedhetőségéről és annak feltételeiről. Az egyenlőség követelményét az egyenlőként való kezelésre (egyenlő méltóságú személyként kezelésre, azaz az egyéni szempontok azonos figyelembevételére) vitte át az Alkotmánybíróság, s kifejtette, hogy alkotmányba nem ütköző társadalmi cél vagy alkotmányos jog megvalósítása indokolhatja a nem egyenlő kezelést, amíg ez más, pozitívan megfogalmazott alkotmányos jogot nem sért. Az Alkotmánybíróság megoldásának forrása egyértelműen Dworkin magyarázata az affirmative action-esetekre. Az ennek nyomán kifejtett álláspont egyszerűsödött a további határozatokban a megkülönböztetés „alkotmányos indokának” megkövetelésére [10/1990. (IV. 27.), 21/1990. (X. 4.), 24/1990. (XI. 8.), 33/1990. (XII. 26.) AB határozat], amihez a földtörvény-ítélet óta az „azonos szabályozási koncepción belüli” különbségtétel szűkítő feltétele járult. A pozitív diszkrimináció alkotmányossági tesztjének jelentőségéről, amelyet a földtörvény-határozat tartalmaz, már volt szó; a későbbi jelentéktelenebb ügyekben az Alkotmánybíróság beérte az egyszerű formulával.

Az emberi méltósághoz való jog (54. §) kiterjesztő értelmezésének fontossága vetekszik a jogegyenlőségével. Az Alkotmánybíróság itt egyrészt az „általános személyiségi jog”, illetve a constitutional privacy terén elért külföldi jogfejlődést adaptálta, másrészt – a halálbüntetés kapcsán – eredeti felfogásokat fejtett ki az élethez és a méltósághoz való jog kapcsolatáról. Mindennek megfelelően az Alkotmánybíróság a méltósághoz való jogot elejétől fogva mint a nem nevesített szabadságjogok forrását kezeli, önrendelkezési jogként, illetve általános cselekvési szabadságként aposztrofálva azt. Így lehetett a szakszervezet törvényi képviselési jogát, illetve a sportolók átigazolási megkötéseit alkotmányos jogba ütközőnek nyilvánítani – egyelőre még nem szembesülve a triviális apró „jogok” önálló elismerésének problémájával. A halálbüntetés viszont alkalmat adott az ellenkező végre: egyes párhuzamos vélemények túlmentek az emberi méltóságnak a fenti értelemben vett anyajogként való értelmezésén. Az egyik vélemény a jog előtt létező értéknek tartotta, amit a jognak védenie kell; a másik vélemény az élettel való joggal egységben ugyan jognak, de fogalmilag korlátozhatat-

lannak tekintette. Ennek az abszolutizálásnak az élethez és méltósághoz való jogot érintő más esetekben súlyos következményei lesznek, például az abortusz vonatkozásában szélsőséges álláspontra kényszerítik a fenti vélemények szerzőit. (Az a priori értékszemlélet az abortusz lehetőségének korlátozásához vezet az anya életének veszélyeztetésekor is. E jogok feltétlenségének logikus következménye pedig a magzat élethez és méltósághoz való szubjektív jogának tagadása. Hasonló nehézségek várhatók az eutanáziához, valamint az élethez és méltósághoz való jogot alapjában érintő más esetekben.)

Mivel az Alkotmány nevesíti a személyes adatok védelméhez való jogot (59. §), nem volt arra szükség, hogy az adatvédelemre az általános személyiségi jogot használja fel az Alkotmánybíróság

Az alapvető jogok fölötti állami rendelkezés lehetőségét behatároló 8. § is az Alkotmánybíróság gyakori értelmezésének tárgya volt [2/1990. (II. 18.), 3/1990. (III. 4.), 4/1990. (III. 4.), 11/1990. (V. 1.), 20/1990. (X. 4.), 23/1990. (X. 31.) AB határozat]. A határozatok zömében még az alkotmánymódosítás (1990. évi XL. törvény) előtti (2) és (3) bekezdést kellett alkalmazni, amely szerint az alkotmányos jogokra és köteleességekre kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg szabályokat, az Alkotmányban felsorolt okokból. Az alkotmányerejű törvény hiánya kézenfekvő formális alkotmányellenességi okot szolgáltatott az Alkotmánybíróságnak; egy korai határozat kiterjesztette a formális szemléletet, lehetetlenné téve bármely megkülönböztetést az alapjogra vonatkozó szabály jellege szerint [4/1990. (III. 4.), AB határozat]. Keveredett ezzel azonban az a törekvés is, hogy az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozhatóságát tartalmilag is vizsgálja. Először egy különvéleményben jelent meg, hogy a (3) bekezdésben felsorolt ok megléte önmagában nem teszi alkotmányossá az alapvető jog korlátozását. Másik alapjog védelme sem elegendő ok tehát, az állam csak akkor nyúlhat a korlátozás végső eszközéhez, ha a másik jog védelme semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges [2/1990. (II. 18.) AB határozat]. A compelling state interest amerikai, illetve az arányosság német doktrínája ettől kezdve meg-megjelenik az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Időközben a 8. § módosítása a korlátozást engedő okok helyére – szintén német mintára – behozta az alapvető jog lényeges tartalma törvényben való korlátozásának tilalmát. Ez összemosódott a fenti ismérvekkel [szükségtelen és aránytalan korlátozás lényegi tartalmat sért, 20/1990. (X. 4.) AB határozat]. De a korlátozás szükségtelensége később is szerepel önállóan alkotmányellenességi okként, a 8. §-ra való hivatkozás nélkül. [A korlátozó jogszabály célja más eszközzel is elérhető, 27/1990. (XI. 22.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróságnak a 8. §-sal kapcsolatos értelmezése viszonylag szilárd dogmatikai formát öltött, egyedüli esetként a visszatérő értelmezések között. Ez azonban érthető, mert eleve másutt bevett dogmatikai formulát használt.

Fontos eredménye az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységének az Alkotmány 59. §-ában felsorolt jogok közül a személyes adatok védelméhez való jog tartalmának meghatározása. Először szintén különvélemény értelmezte ezt a jogot úgynevezett információs önrendelkezési jogként, s sorolta fel tartalmaként annak foglalatát, amit az adatvédelmi törvények legfontosabb jogokként tartalmazni szoktak [2/1990. (II. 18.) AB határozat]. Ezt követően egy háromtagú tanács a személyi számra alkalmazta ezt a védelmet [11/1990. (V. 1.) és 18/1990. (VIII. 1.) AB határozat]. Végül a teljes ülés is – a fenti szükségesség-arányosság teszt eredményeképp – védendő személyes adatnak tartotta a pártvezetők vagyoni adatait [20/1990. (X. 4.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság ennek a jognak a kifejtésével korrigálni tudja az alkotmányozó hibáját, aki az adatvédelmet a konzervatív felfogás szerint a jóhírnév- és titokvédelem mellé sorolta, s elszakította természetes kiegészítőjétől, az információs szabadságtól (melyet az Alkotmány szintén tévesen a sajtószabadsághoz illesztett). Az Alkotmánybíróság megnyitotta a kiterjesztő értelmezés útját, s ezzel pótolni tudja a még meg nem született adatvédelmi törvényt. Erre szolgál a fentiekén kívül például a személyi szám használatára adott felhatalmazás szűkítő értelmezése a 11/1990. (V. 1.) AB határozatban.

3. Hozzányúlhat-e az Alkotmánybíróság az Alkotmányhoz? Miután láttuk, hogy az Alkotmány értelmezése az Alkotmánybíróság napi feladata, melynek során az egyes alapjogok tartalmát a saját felfogása szerint állapítja meg, továbbá az alkotmányos jogok konfliktusában érvényesülésük határait kijelöli, sőt, mint egy bírói vélemény írta, az Alkotmánybíróság maga alkotja meg alkotmányértelmezése mércéjét is, a fenti kérdésnek másra kell vonatkoznia, mint az alkotmányértelmezés tartalmi szabadságára. Nevezetesen arra, hogy van-e olyan eset, amikor az Alkotmánybíróságnak ki kell lépnie az értelmezés mögül, s az alapjogok Alkotmányon belüli összeütközését nyílttá kell tennie. Ebből következik a kérdés második része, hogy nyílt ellentmondás esetén annak feloldása az Alkotmánybíróság hatásköre-e. További probléma, hogy felállít-e az Alkotmánybíróság az Alkotmányon belül valamilyen hierarchiát, amely alapján az ellentmondás feloldásához felhatalmazást kreál magának, s amelyre valóban támaszkodik is.

A halálbüntetés alkotmányosságáról hozott döntés felvetette ezt a kérdést, azonban a többség részéről nem kapott jelentőségének megfelelő figyelmet, s végül egy rövid különvélemény jelzi csak. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése nem zárta ki az élettől való nem önkényes megfosztás lehetőségét, viszont a 8. § (2) bekezdésének időközben elfogadott új szövegéből – alapjog lényeges tartalma korlátozhatatlan – levezethető a halálbüntetés tilalma. A különvélemény szerint az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása az alkotmányozási hatalommal rendelkező Országgyű-

lés joga, amelyet az Alkotmánybíróság nem vehet át. Csupán az egyik párhuzamos vélemény tér vissza a kérdésre, de az sem érdemben, mert az ott kifejtett álláspont szerint eredetileg sem volt ellentmondás az Alkotmányban, a halálbüntetés a 8. § módosítása előtt is Alkotmányba ütközött. Az Alkotmánybíróság tehát hallgatólagosan úgy döntött, hogy – a többség által nem tagadott – konfliktust nem kell explicitté tenni, hanem az az értelmezés keretén belül feloldható.

Bírája-e tehát az Alkotmánybíróság az Alkotmány alkotmányosságának? A fentiek szerint az értelmezés legtágabb határain belül igen. Felléphet-e azonban az alkotmányozó nyílt és értelmezéssel orvosolhatatlan alkotmány sértése esetén? A 3/1990. (III. 4.) AB határozat megsemmisítette a választójogi törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodott. Ez a szabály ugyanis alapjogot korlátozott. A közelgő választásokra tekintettel felhívta az Országgyűlést a keletkezett joghézag pótlására, lehetőleg az aktuális választásokra kiható hatállyal. Az Országgyűlés hirtelen nem talált technikai megoldást a külföldön tartózkodók szavazására, s az idő rövidsége miatt pánikba esve úgy küszöbölte ki a kérdés szabályozatlanságát, hogy megfosztotta őket aktív választójoguktól [Alkotmány 70. § (1) bekezdés]. Maga az Alkotmány ebben az esetben támadhatatlan. Az alkotmánymódosító törvény volt az, amely nyilvánvaló ellentétben állott az Alkotmány akkori 8. §-ával, mert a választójog elvonása nem volt indokolható az ott felsorolt, alapjog korlátozását megengedő célok egyikével sem. A kérdés tehát az, hogy az alkotmányozó mennyiben hagyhatja figyelmen kívül az Alkotmányt. A magyar Alkotmányban nincs olyan „örök” norma, mint például a német alaptörvényben, melynek megváltoztathatatlanságán az alkotmánybíróság őrökdi. Nem gondolt az Alkotmánybíróság a halálbüntetés-határozatban sem arra, hogy az élethez és méltósághoz való jog kitüntetéséhez ilyen következményeket kapcsoljon. Az Alkotmánybíróság a fentiek analógiájára legfeljebb a 8. § garanciális eljárási szabályainak kiemelésével próbálkozhat meg, s azzal, hogy elválasztja az Alkotmány tartalmául szánt rendelkezést és a módosító törvényt. Itt ugyanis a módosítás mozzanatában ragadható meg az ellentét, hogy tudniillik az alkotmányozó nem tartja be a saját maga szabta korlátokat, amelyeken persze túlléphet, de nem hallgatólagosan. (Ezzel szemben felhozható, hogy a 8. §-ban akkor felsorolt feltételek, ma pedig a lényeges tartalom korlátozhatatlansága az Alkotmányra is vonatkozik-e.) Ha az Alkotmánybíróság a módosító törvény megsemmisítésével próbálkozna, legalább kiélezné a problémát – bár egy ilyen határozat következményei, például a parlament általi elvetése, további kérdéseket hoznának fel színre. (Más a szembeszegülés és a hatáskör elvitatása, mint az Alkotmánybíróság mulasztási ítéletének végre nem hajtása.) Mivel az Alkotmánybíróság hatalma a szuverén fölött egyébként is nagy, ez a határkérdés úgy jelenhet meg,

mintha az Alkotmánybíróság nyíltan is az Alkotmány fölé helyezné magát, és az Országgyűléstől elvitatná, hogy – e vonatkozásban – van az Alkotmánybíróság által nem kontrollált hatásköre is, azaz mégiscsak szuverén.

4. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség Abtv.-beli szabálya nem egyértelmű. Konjunktív feltételt tartalmaz-e a szöveg, vagy ok-okozati viszonyt ír le (ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő”, az Alkotmánybíróság megállapítja a mulasztást, Abtv. 49. §)? A mulasztás is könnyen hozzáférhető a primitív és laikus „alkotmányértelmezés” számára, amint ez a mulasztási indítványokból látszik is. Az Abtv. a jogalkotási felhatalmazás megkövetelésével csak látszólag vezetett be formális feltételt, az Alkotmány ugyanis általában kötelezi a Kormányt az Alkotmány végrehajtásra, továbbá a jogalkotási törvény a felmerült igényekhez képest jogalkotási kötelezettséget ír elő. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a mulasztás megállapításához általában megköveteli a konkrét felhatalmazást: elvi élel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy pusztán valamely szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása nem alapozza meg az alkotmányellenességet [22/1990. (X. 16.) AB határozat], megköveteli továbbá azt, hogy a jogalkotói feladat elmulasztásával alkotmányellenes helyzet álljon elő. Mulasztásnak minősítette az Alkotmánybíróság azt is, ha a végrehajtó jogszabály eltér a felhatalmazó törvény intenciójától, ekkor ebben áll alkotmányellenessége [16/1990. (VII. 11.) AB határozat]. Más esetben azonban az Alkotmánybíróság eltekintett a felhatalmazás rigorózus vizsgálatától, és elvi tételként leszögezte, hogyha korábbi jogszabály megfosztotta az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésének lehetőségétől, akkor a jogérvényesítést lehetővé tévő jogszabály megalkotásának elmulasztása önmagában, azaz formális felhatalmazás nélkül is megalapozza az alkotmányellenes mulasztást [22/1990. (X. 16.) AB határozat]. Így az Abtv. 49. §-a részben megszorító, más vonatkozásban viszont kiterjesztő értelmezésére kielégítően szilárd dogmatikai formulát alkotott az Alkotmánybíróság. A „jóvátételi” ismérv elég szűk ahhoz, hogy az alkotmányellenesség megalapozható legyen. Konkrét felhatalmazás, illetve jogalkotási előírás hiányában ugyanis előfordulhat, hogy a nem szabályozás a törvényhozó akarata, s ilyenkor aggályos lenne, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség lefektetett kritériumai nélkül jogalkotásra kötelezné.

Az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság egyébként is a legtöbb esetben a jogérvényesítéshez szükséges jogszabály hiányában látta. Legfontosabb ilyen döntése az igazgatási bíráskodásra vonatkozó törvény meg nem alkotása miatt állapított meg alkotmányellenes mulasztást [32/1990. (XII. 22.) AB határozat], de hasonló az indoka a 22/1990. (X. 16.) és a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatoknak is.

5. Az Alkotmánybíróság határozatai mindenre kötelezőek. Ha az Alkotmánybíróság jogszabályt semmisít meg, a határozat nem igényel külön végrehajtást, s e „negatív jogalkotás” betartásának ugyanazok a biztosítékai, mint a pozitívnek. Elvileg nincs különbség aszerint, hogy a jogszabályt az Alkotmánybíróság milyen határidővel helyezi hatályon kívül, gyakorlatilag a jövőbeli hatályon kívül helyezés gyengíti a megsemmisítés szankciójellegét, amint erről már volt szó. A jövőbeni megsemmisítés mögött mindig ott van az alkotmányellenes rendelkezés kijavítására való felhívás is. Ezzel ezek az esetek közel kerülnek a mulasztás miatti jogalkotásra kötelezéshez. Volt rá eset, hogy az Alkotmánybíróság egyszerre állapított meg mulasztást és alkotmányellenességet, itt a „pótlási” és „kijavítási határidő” egybeesett [16/1990. (VII. 11) AB határozat], máskor a hatályon kívül helyező határozatot azzal küldi meg az Országgyűlésnek, hogy a joghézagot sürgősen pótolni „kellene” [5/1990. (IV. 9.) AB határozat]; de a jövőbeni hatályvesztések időpontjai mögött mindig ott van az az indok, hogy ezzel kellő időt akar adni az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabály pótlására.

Arra viszont az Alkotmánybíróságnak semmilyen eszköze nincs, hogy a jogalkotást kikényszerítse. A szükséges jogszabályokat általában megalkották; a társadalombiztosítási szabályokat is, noha a társadalombiztosítási igazgatóság levélben jelezte nehézségeit és próbált új határidőket kérni. Nem hoztak új szabályt a takarékbetétről szóló 1989. évi 2. tvr. 17. §-a helyett, amely 1990. december 31-én hatályát veszítette [13/1990. (VI. 18.) AB határozat]. Súlyosabb, hogy a jogalkotó nem pótolta mulasztását a hadifogoly-utalványok kifizetésének rendezésére [22/1990. (X. 16.) AB határozat], amelynek határideje szintén december 31. volt. Nem terjesztette elő a Kormány 1991. január 31-ig a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról szóló törvényjavaslatot sem [32/1990. (XII. 22.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság azonban e határozata indokolásában rámutatott a késedelem következményeire: a bírói út az Alkotmány alapján megnyílik, s ez azt jelenti, hogy az egyébként az Alkotmány 70/K. §-a szerint lehetséges korlátozások sem érvényesülnek majd.

Az Alkotmánybíróság határozatainak indokolása természetesen nem kötelező. A jogalkotónak azonban érdeke, hogy az ott kifejtett elvi álláspontra figyelemmel legyen, ha az utólagos megsemmisítést el akarja kerülni. Előfordult, hogy nem a többségi, hanem a különvéleményt vették figyelembe: a második kopogtatócédulán már nem szerepelt – a csak egy bíró által alkotmányellenesnek tartott – személyi szám.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJABB MÁSFÉL ÉVE (1991–1992. JÚLIUS)

Tisztelt Alkotmánybíró urak!

A teljes ülés 1990-ben – állandó kísérletezés közben – tisztázta az alkotmánybíróági eljárás fő szabályait, s ezek révén alapvető, az anyagi jogra tartozó alapkérdéseket is – azaz sok mindent abból, amit az Alkotmánybíróságot létrehozó törvényhozásnak kellett volna. Így megszilárdult a felek nélkül folyó írásbeli eljárás; az „eljáráson kívüli” indítványszűrés a főtitkár hatáskörében; a hatáskör tágítása az indítványhoz kötöttség szabad kezelése, illetve a hatáskör szűkítése az elvont alkotmányértelmezés szabályainak lefektetése által. Másrészt állandó formulákká szilárdultak az alapjog-korlátozás alkotmányossága elbírálásához használt módszerek (lásd elkerülhetetlenség, arányosság – és összefüggésük az alapjog lényeges tartalmával; a pozitív diszkrimináció ismérvei), egyértelművé vált az emberi méltósághoz való jog anyajogként felfogása. Az Alkotmánybíróság első évéről szóló beszámolónak jó a felét tették ki az eljárási kérdések, a populáris akció következményeinek tudatosítása és kezelése.

1991-re az Alkotmánybíróság ezeken az első önértelmezési kérdéseken már túljutott. A kialakult gyakorlatot az Ügyrendi Bizottság jogszabályi formába öntötte. Az Alkotmánybíróság ügyrendje és a szükségessé vált Abtv.-módosítások megtárgyalása során – 1991 tavaszán – a teljes ülés pontosította az Alkotmánybíróság működésének jogi kereteit; augusztusban az Abtv. módosítására tett javaslatainkat megküldtük az Országgyűlésnek, a Kormánynak és a köztársasági elnöknek is. Ezzel az Alkotmánybíróság kialakulási szakasza formálisan is lezárult – a törvénymódosítás elhúzódása politikai kérdés, amelyet nagyban befolyásol az egyes pártok reakciója az Alkotmánybíróság működésére. Az önmeghatározás eredményeit az Alkotmánybíróság 1991 februárjában bemutatta a legjelentősebb európai alkotmánybíróságok ide látogató elnökeinek. 1991 tehát már „érett” év volt, más problémákkal és eredményekkel, mint a módszertan jegyében álló első esztendő.

Az Alkotmánybíróság a második évtől kezdve egyre sűrűbben találkozott a rendszerváltás alapkérdéseivel, s ezek közül nem egyben rá hárult a végső döntés felelőssége. Ez mindannyiszor felvetette az alkotmánybíráskodás határainak kérdését is. Az első év eljárási vitáiról önértelmezésünk lényegire fordult.

Az itt következő feldolgozás utólag állapít meg összefüggéseket az ítéletek között, feltételez irányzatokat és törekvéseket. Ez csakis a könnyebb áttekintéshez és a továbbiak tisztázásához kíván segítséget nyújtani.

A jelen beszámoló másfél évet ölel fel. Az áthúzódó problémák miatt mesterséges minden cezúra; a júliusi lezárásnak mentsége lehet, hogy a teljes, tíztagú alkotmánybíróság második évét ekkor fejezte be.

Dr. Sólyom László

I. Érdemi kérdések

1. Az Alkotmánybíróság hatásköre

1990-ben az Alkotmánybíróság egyrészt tágította hatáskörét az indítványhoz kötöttség szabad kezelésével, másrészt szűkítette az elbírálásra alkalmas alkotmányértelmezési indítvány feltételeinek meghatározásával [31/1990. (XII. 18.) AB határozat]. 1991-ben és 1992 első felében az Alkotmánybíróság tovább folytatta ezt a kétirányú tevékenységét.

Eközben egyre jobban kidomborodik az a jellegzetesség, hogy a „tágítás” sokkal inkább a meglévő hatáskör ésszerű, az Alkotmánybíróság feladatának teljesítéséhez *szükséges* értelmezése, míg a szűkítések ugyanezen cél érdekében esetenként ennél tovább mennek, s valódi hatásköri törvénykorrekcióvá válhatnak. Hatáskörtágításról tehát csak fenntartással beszélhetünk. Ezzel áll összhangban, hogy bár mindkettő az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogásából folyik, a „tágítás” többnyire technikai jellegű; a „szűkítés” viszont eddig mindig *kifejezetten* az Alkotmánybíróság feladatára és jogállására vonatkozó elvi problémával állt összefüggésben. A szűkítéssel ennek megfelelően a többségi határozatok mindig elvi síkon is foglalkoznak, a problémát megnevezve, míg a tágítást csak különvélemények állítják, illetve hatáskörtúllépésként állítják be. A hatáskör esetleges túllépése egyedi ügyben azonban csak akkor számítana az Alkotmánybíróság hatáskör-kiterjesztésének, ha a határozat elvi élő megállapítást tenne erről, vagy ha adott ügytípusban állandó gyakorlattá válna.

Meg kell különböztetni a hatáskör tágításától az egyes alapjogok kiterjesztő értelmezését is. Ez az, amit az Alkotmánybíróság valóban tesz, és nyugodtan vállalhat. Az Alkotmánybíróság „aktivizmusát” bíráló szakirodalom azonban nem teszi meg a fenti különböztetést.

Mindezek szem előtt és fenntartásával: az Alkotmánybíróság „tágította” hatáskörét az indítványhoz kötöttség szabad kezelésének gyakorlatával. Tágította tovább az „élő jog” vizsgálatának bevezetésével; valamint az alkotmányjogi panaszzal jogorvoslatként való kezelésével, s végül a rendelkező részben kimondott elvi szabályok rendszeresítésével.

Szűkítette hatáskörét az Alkotmánybíróság azzal, hogy kimondta a törvényjavaslat teljes létszakában lehetséges tartalmi preventív kontroll összeegyeztethetetlenségét az Alkotmánybíróság jogállásával, s azzal, hogy ilyen kontrollt nem is végzett.

a) Az indítványok szabad kezelése

Ebbe a körbe tartozik egyrészt az indítványok nagyvonalú elfogadása, másrészt a vizsgálódás kiterjesztése a „lényegi összefüggés” folytán az indítványban felülvizsgálni nem kért rendelkezésekre. Míg az alkotmányjogi panaszok fogadásánál az Alkotmánybíróság szigorított korábbi álláspontjához képest (lásd az eljárási fejezetben), ebben az időben is van példa az indítvány ürügyén hozott, annak célján messze túlmenő elvi határozatokra. A közigazgatási határozatok megtámadása ügyéhez [32/1990. (XII. 22.) AB határozat] hasonlóan az indítvány csak kiváltotta a lavinaeffektust a személyi szám- és a médiaügyben [15/1992. (III. 30.) és 37/1992. (VI. 10.) AB határozat]. Az utóbbiban ugyanazt a hivatalbóli mulasztási technikát alkalmazta az Alkotmánybíróság, mint a közigazgatási bíráskodásnál. Ugyancsak egy helyi képviselő-testület zárt ülése elrendelésének feltételei kapcsán fejtette ki az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok hozzáférhetőségére vonatkozó főbb szabályokat, amelyeket – a személyi számról szóló határozathoz hasonlóan – nem lehet figyelmen kívül hagyni majd az adatvédelmi törvény megalkotásakor [32/1992. (V. 29.) AB határozat]. Mindig túlmennek az indítványon a rendelkező részbe foglalt elvi tételek (lásd alább).

Nem látok hatásköri problémát abban, ha az Alkotmánybíróság az indítvány kérdései között alkalmassági szempontból válogat, sőt eldöntésre alkalmas kérdést választ le vagy formál az indítványból. Ilyen „lepárlási technikát” alkalmazott az Alkotmánybíróság a Göncz III. ügyben [36/1992. (VI. 10.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság itt az elvont alkotmányértelmezésre alkalmatlan kérdéseket visszautasította; nem válaszolt azokra a kérdésekre, amelyek az elvont alkotmányértelmezést összemosták volna az adott köztársasági elnöki aktus elbírálásával. Értelmezést adott viszont a rosszul feltett kérdésből nyert azon alkotmányjogi problémák vonatkozásában, amelyek elvont értelmezéssel megválaszolhatók voltak. Az Alkotmánybíróság – eltérően a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattól, ahol a nyílt contra legem értelmezést elkerülendő adott az Alkotmánybíróság választ az indítványban felvetettek helyett saját „elvi” kérdéseire – nem azért tette ezt, hogy az Abtv. szabályát korrigálja és saját szerepfelfogásával összhangba hozza, hanem mert ez felelt meg mind az Abtv.-nek, mind az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának az indítványok elfogadása tekintetében. Az alkotmányértelmezés és alkotmányozás elhatárolási vitája, amely mindhárom Göncz-ügyön végigvonul, ettől különböző kérdés.

b) Az „élő jog” problémája

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban (Jánosi-ügy) felmerült „élő jog”-probléma mögött valójában a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése áll.

Az élő jog alkotmányossági vizsgálata azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság „nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot«” veti össze az Alkotmánnyal; „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni”; „az alkotmányossági vizsgálatnak abból a tényből kell kiindulnia, hogy a jogszabály tartalma és értelme az, amit annak az egységes és állandó jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít” [57/1991. (XI. 8.) AB határozat].

A probléma magva az, hogy az alkotmánybírósági kontroll kiterjedhet-e a jogalkalmazás alkotmányosságára is. Magyarországon pokoli félelem mutatkozik az ilyenfajta „aktivizmustól”. A kérdés először a Legfelsőbb Bíróság normatív iránymutatásai vonatkozásában merült fel (amelyek természetüket és hatályukat tekintve semmiben nem különböznek az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől). Amint a teljes ülés szándéka a felülvizsgálati lehetőség törvénymódosítással való megerősítésére nyilvánosságra került, politikusok kedvenc példájává vált az Alkotmánybíróság „túlhatalmi” ambíciójára. Senki nem gondolt azonban bele, miért szenvedne ezzel a bírói függetlenség nagyobb sérelmet, mint bármely más hatalmi ág, amelyet az Alkotmánybíróság ellenőriz. Továbbá abba sem, hogy a szokásos alkotmánybírósági hatáskör része a (valódi) alkotmányjogi panasz, s ennek hiánya a magyar Alkotmánybíróság hatásköréből – amint ez tudatosul – külföldön ahhoz fog vezetni, hogy a magyar alkotmánybíráskodást nem fogják teljes értékűnek tekinteni. A teljes ülés azóta is egységesen fenntartotta álláspontját a Legfelsőbb Bíróság kötelező iránymutatásai megsemmisítéséről. Ennek alapja az, hogy az Alkotmánybíróság ezeket az iránymutatásokat „normának” tekinti.

A joggyakorlat alkotmányosságának problémáját nem lehet megkerülni. A normakontroll elvileg elvégezhetetlen a jogszabály tartalmának értelmezése nélkül; az Alkotmánybíróság határozata eleve feltételezi, hogy értelmeztük a normát. A legtöbb esetben persze fel sem merül, hogy a jogszabály értelme vitás lenne, s az Alkotmánybíróság is „általában elfogadott értelmével” vizsgálja felül a jogszabályt. (Elvileg mindig lehetne kreálni valamilyen sajátos értelmezést.) Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat nem ment túl ezen: a Csjt. szabályát azzal a tartalommal tette vizsgálat tárgyává, amely a bíróságok, gyámhatóságok és az elmélet számára több mint 30 éve evidencia volt. Ezért hangsúlyozta a határozat, hogy a normának ezt a tartalmát *tényként* kezeli.

A joggyakorlatba az Alkotmánybíróság eleve csak akkor avatkozhatna be, ha a gyakorlatban élő különböző értelmezések között választana, vagy ha a gyakor-

lat számára a saját értelmezését írná elő. Éppen ezt kerülte el az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. A határozat kifejezetten elhárítja, hogy törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon, hangsúlyozva, hogy az egységes joggyakorlat kialakítása a Legfelsőbb Bíróság hatásköre. Ezért csakis az egységes és töretlen gyakorlati értelmezés lehet a vizsgálat tárgya, s az Alkotmánybíróság nem teheti meg, hogy ezen kívül más lehetséges (saját) értelmezést is bevonjon a vizsgálatba.

Az Alkotmánybíróság ezzel a döntéssel szerencsésen megmaradt az elvont normakontroll keretein belül. Egyben szükségtelenné vált az értetlen politikával szemben a Legfelsőbb Bíróság normatív aktusai felülvizsgálatát erőltetni. Az élő jog teóriájának segítségével az Alkotmánybíróság függetlenítette magát a Legfelsőbb Bíróság normatív aktusainak névváltozásaitól és azok jogszabálytani besorolásától is.

Az „élő jog” a német alkotmánybíróság gyakorlatában jól ismert úgynevezett „alkotmánnyal összhangban álló értelmezés” – verfassungskonforme Auslegung – alternatívája. (Az Alkotmánybíróság megoldásához az ötletet viszont az olasz alkotmánybíróság gyakorlata adta.) A német modellben az alkotmánybíróság valóban a saját értelmezését teszi meg egyedül alkotmányosnak a ténylegesen gyakorolt, illetve a gyakorolt és az elvileg lehetséges értelmezések közül. Ez azonban sokkal radikálisabb beavatkozás az összes többi hatalmi ág működésébe, mint a ténylegesen és kizárólagosan élő alkotmányellenes norma megsemmisítése. Az „alkotmányos értelmezés” nemcsak az egységes gyakorlat, hanem minden értelmezési vita esetén alkalmazható, továbbá – ellentétben az alkotmányellenes élő norma megsemmisítésével – mind a jogalkotót, mind a jogalkalmazót megköti az alkotmányos megoldás kialakításában. A német megoldás háttere több vonatkozásban is különbözik a miénktől: egyrészt az ottani alkotmánybíróság egyébként is felülvizsgálhatja a joggyakorlatot, másrészt hagyomány a jogi norma lehetőség szerinti fenntartása, harmadrészt pedig Németországban követik, azaz betartják az alkotmánybíróság deklaratív határozatát is.

Az Abtv. rendszerén belül nem is adódik ez az alternatíva. Az Alkotmánybíróság túllépné törvényes lehetőségét és beavatkozna a törvényhozás, illetve a Legfelsőbb Bíróság kompetenciájába, ha határozata megállapítaná az adott jogszabály alkotmányos értelmét. Ha viszont az Alkotmánybíróság nem él az élő jog lehetőségével, akkor számára csakis a „szignalizáció” marad: a nem kötelező állásfoglalás. (Kilényi és Schmidt alkotmánybíró urak különvéleményének vonatkozó része is azt állapítja meg, hogy „az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejezheti, hogy melyik a támadott jogszabályi rendelkezésnek az az értelme, amelynek alapulvételével a rendelkezést nem tekinti alkotmányellenesnek” –, de a jogalkalmazó szerveket „a megfelelő jogi eszközök alkalmazásával” kell rászorítani az alkotmányos értelmezés szerinti jogalkalmazásra.)

A testület megosztottsága az élő jog kérdésében itt torkollik a beszámolóban vizsgált időszak alapproblémájába. Míg az első évben az Alkotmánybíróság önértelmezési vitái a bírósági jelleg, illetve a sui generis intézmény ellentéte körül forogtak, 1991-től a hatáskör határai kerültek középpontba. 1991-től az eljárási kérdésekről a szubsztanciális kérdésekre fordult a vita. Az eltérő nézetek mögött éppúgy kétféle modell áll, mint a „bíróság” és a „sajátos alkotmányos szerv” esetében is. Miért ne tehetné meg az Alkotmánybíróság is – természetesen az Abtv. keretében maradva – mindazt, amit hasonló törvényi alapon európai társai tesznek? Az Abtv.-nek legjobb esetben törvények szolgáltak mintául, és nem az alkotmánybíróságok gyakorlatának ismerete. A működő Alkotmánybíróságnak viszont feladata ellátásához élnie kell mindazokkal a lehetőségekkel, amelyeket más alkotmánybíróságok kifejlesztettek, ha azok az Abtv.-vel nem állnak ellentétben. A törvényhozásnak mindent átengedő lengyel (illetve a magyar alkotmányjogi tanácsi) modell anakronizmusnak számít. Maga az Alkotmány tért el az eredeti törvényjavaslat koncepciójától, amikor nemcsak megadta az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok megsemmisítésének jogát, hanem kötelezővé is tette azt.

A megsemmisítéstől tartózkodás nem következik a magyar alkotmánybíráskodás koncepciójából. Sőt, a tapasztalat arra tanít, hogy hatékony alkotmánybíráskodásra egyelőre csakis ilyen „szankciós” határozattal van remény. Amíg a politika és a többi hatalmi ág az Alkotmánybíróságban csak hatalma korlátozóját látja, addig az Alkotmánybíróság nem lehet biztos abban, hogy deklaratív határozatait betartják. (Lásd a jogalkotásra kötelezés határideinek csúszását, egyes esetekben a határozat nyilvánvaló figyelmen kívül hagyását.) Egy csupán „tanácsadó” értelmezés követésére csekély kilátás lett volna az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban, hiszen a gyakorlat teljes megváltoztatásáról volt szó, s az érintettek az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nyilatkozva egyhangúan kitartottak az eddigi praxis helyessége mellett. Az Alkotmánynak a megfelelő jogszabályhely megsemmisítésével viszont érvényt lehetett szerezni. (Más kérdés, hogy a jogalkotás helyesen pótolta-e a hézagot, erre újabb indítvány érkezett.)

Összefoglalva: Az élő jog teóriája nem tekinthető hatáskör-kiterjesztésnek, hanem – amíg az egységes és kizárólagos joggyakorlatra vonatkozik – a normakontroll gyakorlásának szükségszerű eszköze.

c) Az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslat

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. szerinti formájában (is) jogorvoslat. Megállapította az Alkotmánybíróság e jogorvoslat sajátosságait: csak alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be; csak ha az ügyben már jogerős döntés született, s

más jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette; s az Alkotmánybíróság jogköre csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki.

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslat voltából vezette le az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmánybíróságnak az egyéni jogsérelmet orvosolnia kell. A hatáskört érintő egyik probléma az, hogy a határozat szerint „a konkrét jogsérelem orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia” – törvényi rendelkezés hiányában, sőt a büntetőügyekre előírt törvényi megoldás mintájának követhetlensége miatt. Ennek a lépésnek az indoka azonban ugyanaz, mint annak, hogy az Alkotmánybíróság jogorvoslatnak minősítette az alkotmányjogi panaszt: másképpen az alkotmányjogi panasz intézményének nem lenne értelme. A konkrét jogsérelem orvosolhatósága hiányában az alkotmányjogi panasz „funkcióját vesztené el”, nem különbözne az utólagos normakontrolltól, „csak akkor van értelme” az indítványozó számára, ha a panasz folytán sérelme orvoslást nyerhet. Az alkotmányjogi panasz „létjogsultságát” éppen az adja, hogy – másként mint az elvont felülvizsgálat esetén – az indítványozót ért sérelmet akkor is orvosolni tudja, ha egyébként erga omnes ex nunc vagy jövőbeni időpontban semmisíti meg az Alkotmánybíróság a jogszabályt.

(Módszertani kitérő) ♦ Ez a teleologikus érvelés máskor is feltűnik, ha az Alkotmánybíróság az Abtv.-beli hatáskörét kénytelen értelmezni, vagy a törvény hallgatása folytán, vagy ha a betű szerinti értelmezés eredményét az Alkotmánybíróság diszfunkcionálisnak érzi. A Jánosi-ügyhöz hasonló az érvelés az előzetes kontrollt elutasító határozatban: az Abtv. megoldása az Alkotmánybíróság alakító értelmezése nélkül ellentmondásos helyzetbe hozná az Alkotmánybíróságot. „Az Abtv. szabályai alapján semmi sem garantálhatja, hogy az Alkotmánybíróság által elvégzett preventív alkotmányossági vizsgálat valóban betöltse célját, azaz megakadályozza, hogy alkotmányellenes törvény szülessen.” Az Abtv. „lehetővé teszi”, hogy az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen szerepet játsszon [16/1991. (IV. 20.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság tehát azzal indokolja hatáskörének valóban messzeemenő formálását (egyszer „tágítva”, máskor szűkítve azt), hogy az alkotmánybíráskodás intézményének célját és ezen belül az egyes hatáskörökkel elérni kívánt ideális eredményt nem lehet megvalósítani másként, mint az Abtv. ilyen mértékű kiegészítésével. Ezek az Alkotmánybíróság valóban jelentős beavatkozásai törvénybe foglalt hatásköreibe, méghozzá az Alkotmánybíróság önértelmezése alapján. Az Alkotmánybíróság már 1990-ben is igyekezett az alkotmányjogi panasznak „értelmet adni” [32/1990. (XII. 22.) AB határozat] azzal, hogy az egyedi ügyben megnyitotta az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának lehetőségét (amelynek általánossá tételére törvényhozási kötelezettséget állapított meg).

A 16/1991. (IV. 20.) és 57/1991. (XI. 8.) AB határozatok egymást megerősítve ezt a gondolatot elvileg is kifejtik és állandó gyakorlattá teszik.

A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság el akarta kerülni a nyílt szembehelyezkedést az Abtv.-vel: „Az Alkotmánybíróság a hatályos jog szerint nem kötheti az előzetes normakontrollt »végleges szöveghez«, ... Ezt csak törvénymódosítás tehetné meg”. Az Alkotmánybíróság látszólag köztes megoldást keresett, hogy „a lehető legkisebbé tegye az ellentmondást saját jogállása, különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye és az Abtv. által lehetővé tett előzetes normakontroll között”, továbbá olyan eredményre akart jutni, amely nem ellentétes az előzetes kontroll funkciójával. Végül is a határozat – kifejezetten a konkrét ügyre szabott! – megoldása az lett, hogy a törvényjavaslatnak az indítványban érintett rendelkezései kapcsán felmerült lényegesebb alkotmányossági kérdésekben elfoglalt elvi álláspontját az indokolásban összefoglalja, anélkül hogy magáról a rendelkezések alkotmányosságáról döntené. Ilyen persze a törvényben nincs. Sőt maga a határozat foglalkozik azzal, hogy a törvényjavaslat szöveggörnyezetétől függetlenül absztrakt alkotmányjogi kérdések megválaszolására – ha azok az Alkotmány értelmezését tennék szükségessé – az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az egész kárpótlástémát érintő megállapításokat tett: itt mondta ki, hogy a volt társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzők alkotmányosan megterhelhetők a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó, most teljesítendő terhekkel; itt merült fel elsőként a nováció gondolata. Ezzel az Alkotmánybíróság mégiscsak meghatározta a törvényalkotás további menetét. Gyakorlatilag nincs lényeges különbség: mindezt elmondhatta volna egy hónappal később, amikor a köztársasági elnök hozta az Alkotmánybíróság elé a megszavazott törvényt. Utólag azonban felvethető, hogy éppen a saját szerep hangsúlyozása miatt nem lett volna-e jobb vállalni az indítvány teljes elutasítását, akkor is, ha valóban „csak törvénymódosítás tehetné meg” az előzetes kontroll végleges szöveghez kötését. A közbülső megoldás így is ellentétben van az Abtv.-vel. Ebből a szempontból tehát jobb az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, amely az alkotmányjogi panasz alapossága esetére kimondja, hogy „a megfelelő törvényi szabályozás hiánya az ilyen ügyekben nem annyit jelent, hogy nincs lehetőség az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásából eredő jogsérelem orvoslására. ...mindaddig, amíg a törvényhozó ennek [a konkrét jogsérelem orvoslásának] eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia.”

d) Elvi tételek a rendelkező részben

Mivel az Alkotmánybíróság az ügyek többségében alkotmányértelmezést is végez, továbbá mert határozatainak elvi indokolást is kíván adni, valamint mert az Alkotmánybíróságra hárul sokszor az alapjogi dogmatika számos tételének megfogalmazása, elkerülhetetlenek a döntésekben az elvi megállapítások. Már a tavalyi beszámolóban is azt tartottam, hogy az elvi kijelentéseknek lehetőség szerint meg kell maradniuk az adott ügy kontextusában, ez illik az Alkotmánybíróság esetjogi módszeréhez, s ez biztosítja mozgásszabadságát, hogy egy új eset új összefüggéseiben az elv korábbi alkalmazásától elhatárolhassa magát. Ezek az elvi élű kijelentések 1991–1992-ben is gyakoriak, s az egyes alapjogokkal foglalkozó részben sorra is kerülnek.

Gyakorlattá vált az utóbbi másfél évben viszont az is, hogy az elvi tétel a határozat rendelkező részében is megjelenik. Ezek a tételek itt – kikerülve az indokolás összefüggéseiből, hiszen a rendelkező részben még csak nem is utalhatunk indokokra – elszakadnak az adott ügy összefüggéseitől, s azt a látszatot keltik, mintha az adott döntés belőlük következne: olyanok, mintha alkotmányi rendelkezések lennének. Ezekről a tételektől másik határozatban igen nehéz lenne eltérni. Ugyanakkor meglehetősen esetleges, hogy a teljes ülés vagy az előadó mit emel ki ily módon. Legkézenfekvőbb, ha az Alkotmánybíróság egy jogintézmény alkotmányosságáról tesz ilyen megállapítást, függetlenül a konkrét szabályozástól. Ezt a sort a halálbüntetés alkotmányellenességének megállapítása kezdte 1990-ben [23/1990. (X. 31.) AB határozat]. Azóta az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányellenes a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) [15/1991. (IV. 13.) AB határozat], valamint a törvényességi óvás intézménye [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogát kreálta meg az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban, mint az általános személyiségi jog újabb konkretizálását, s ennek adott nyomatékot azzal, hogy általában alkotmányellenesnek nyilvánította a jog végérvényes elvonását a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága által. Nyilván ez a megfogalmazás csupán a megsemmisített norma absztrakciója; az Alkotmánybíróságnak inkább a vérségi származáshoz való önálló jogot lehetett volna kiemelnie (bár ezt a személyiségi jog hasonló fontosságú részjogait megállapító más határozataiban nem tette). A személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeli felhasználásra való gyűjtésének és feldolgozásának alkotmányellenességét ugyan indokolt volt kiemelni a személyi szám ügyében, mert ez vonatkozott az állami népesség-nyilvántartásra. Utólag nézve még szerencsésebb lett volna a célhoz kötöttség elvét leszögezni a rendelkező részben. Ugyancsak utólag viszont indokolatlannak látszik annak megállapítása, hogy a gépjármű-felelősségbiztosítást kormányrendelet is kötelezővé teheti, bár a nagyszámú érintettnek ez többet mond, mintha a rendelkező rész csak az elutasítást tartalmazza.

A teljes ülés az abortuszügyben egy ideig tartalmi elvi tételek leszögezésére készült, ezt azonban a végül is az Országgyűlés választás elé állítása lehetetlenné tette. Az érdemi döntéskor azonban elvi kijelentések helyénvalók lesznek.

Több ügyben elmaradt az elvi megállapítás. Ki lehetett volna emelni például a véleménysszabadságra vonatkozó tételeket, s külön a közszolgálati média pártatlanságának követelményeit a 37/1992. (VI. 10) AB határozat ügyéből; a jogszabály kihirdetése napján való hatálybalépése főszabálykénti alkotmányellenességét [28/1992. (IV. 30.) AB határozat]; kisajátításnál az „azonnali” kártalanítás olyan értelmezését, hogy azt a kisajátítást kérő birtokba lépése nem előzheti meg [58/1991. (XI. 8.) AB határozat] stb. Tavalyelőttről megérdekelte volna az elvi tételként való kiemelés a pozitív diszkrimináció alaptétele a Bruzák-ügyből [9/1990. (IV. 25.) AB határozat], az általános személyiségi jog anyajogkénti, vagy önrendelkezési jogként való értelmezése.

Mivel valóban sok az elvi élű megállapítás, meggondolandó, ne kövessük-e a német alkotmánybíróság gyakorlatát, amely különválasztja az elvi érdekű tételek megfogalmazását magától a rendelkező résztől. Az előbbi *Leitsätze* egyaránt merítenek az indokolásból és a rendelkező részből, míg a rendelkező rész – az *Urteilsformel* – a támadott jogszabályok megsemmisítését vagy az indítvány elutasítását tartalmazza.

e) Kifejezett hatáskörszűkítés

A 16/1991 (IV. 20.) ügyben az Alkotmánybíróság elutasította a parlamenti vita alatt benyújtott, előzetes alkotmányossági kontrollra irányuló indítványt. (Az indokokat lásd fenn, a c) pont alatt.) Az Alkotmánybíróság saját szerepének értelmezését ebben a döntésben részletes jogösszehasonlító elemzéssel is alátámasztotta. Ez a határozat párdarabja a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatnak (Rabár-ügy), amelyben az Alkotmánybíróság elvi éllel megszorítóan állapította meg, hogy milyen feltételek esetén kerülhet sor elvont alkotmányértelmezésre (konkrét és az Alkotmányból közvetlenül levezethető alkotmányjogi probléma esetén). Az Alkotmánybíróság itt a hatalmi ágak elválasztásának elvére hivatkozott, s a megszorító feltételekkel a kormányzati, illetve törvényhozói felelősségnek az Alkotmánybíróságra való áthárítását kívánta elkerülni. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat mögött is ez a gondolat van, de az Alkotmánybíróság oldaláról megfogalmazva: az Alkotmánybíróság szerepétől és az általa gyakorolt kontroll céljától lenne idegen, ha beavatkozásával befolyásolná a törvényhozás vitáját; „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója, hanem bírása az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének”.

Ezzel a két döntéssel az Alkotmánybíróság a lehetőségek szerint semlegesítette azt a két hatáskörét, amely által a leginkább ki volt téve annak, hogy bevonják a napi (párt)politikába.

2. A határozatok jogkövetkezményei

Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei valójában elválaszthatatlanok a „hatáskör” címszó alatt tárgyalt alkotmánybíróági önmeghatározástól. Az Alkotmánybíróság e témában egyrészt elvileg is nyugvópontra juttatta az ex nunc/ex tunc kérdést; másrészt egy sor határozatban kifejelesztette az alkotmányellenes jogszabály-kihirdetésre adható praktikus válaszokat. Végül az alkotmányjogi panasz jogorvoslatnak nyilvánítása következményeit e vonatkozásban is le kellett vonni.

a) Az ex nunc megsemmisítés főszabálya

Az Abtv. szerinti ex nunc megsemmisítési főszabályt alkotmányosként fönttartó 10/1992. (II. 25.) AB határozat újdonsága az, hogy szétválasztja a semmisség normatani problémáját az alkotmányellenesség következményeinek levonásától, melynek egyik fajtája a jogszabály megsemmisítése. A kettő szempontjai függetlenek egymástól, s „a jogszabály alkotmányellenességének következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen jogbiztonságra vezessen. Ez az alkotmányos követelmény fontosabb a semmisségi elméletek következetes alkalmazásánál.” ...Különösen elválik a jogbiztonság szempontja a jogszabály semmisségétől az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogviszonyok tekintetében.”

Ez a határozat – a megelőző, törvényességi óvási 9/1992. (I. 30.) AB határozattal együtt – kiindulópontja az 1992-ben gyorsan kibontakozó jogbiztonság-ítélkezésnek, amely a rendszerváltás Alkotmánybíróság elé került alapkérdéseiben a formális jogbiztonságnak adott elsőbbséget, illetve csak ezen belül adott helyt az „igazságosságnak”. Ezen túl azért fontos a határozat, mert a múlt rendszer sérelmeinek orvoslását sokan a régi jog és az annak alapján keletkezett jogviszonyok megsemmisítésével képzelték el, ez alapot adott volna a restitúciós törekvéseknek. Felmerült ez már az első földtörvény-határozat kapcsán [21/1990. (X. 4.) AB határozat], ahol az Alkotmánybíróság „emlékeztetett” az Abtv. ex nunc főszabályára, s hogy az ettől való eltérést csakis az Alkotmánybíróság mondhatja ki. Végigvonult ez a követelés és elutasítása a kárpótlási és államosítási ügyeken, míg a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban elbírált indítványban az indítványozók végre gyökeres megoldást akartak: az Abtv. hivatkozási alapjának megsemmisítését. A véglegesen elutasító határozat ki is tér a „múlt” jogi kezelésének problémájára, különös tekintettel arra, hogy a megváltozott értékrendű Alkotmány alapján kell felülvizsgálni az előtte keletkezett jogviszonyokat: az Alkotmánybíróság szerint éppen ez indokolja a jogbiztonság szempontjából az Abtv. főszabályát.

Dogmatikai szempontból azért jelentős a semmisségnek és az alkotmányellenesség következményeinek (a megsemmisítésnek) a különválasztása, mert magyarázatot ad arra, hogy az eleve semmis („semmi”-jogszabály e minősége

megállapításával sem jár szükségképpen együtt az annak alapján létrejött jogviszonyok megsemmisítése. (Sőt az, hogy a jogszabály fogalmilag mindig a semmisségi októl kezdve semmis, nem jelenti, hogy ne lehetne hatályban tartani a semmisséget megállapító határozatig.) A magyar Alkotmánybíróság ezzel jut el ugyanarra a praktikus eredményre, amelyet például a német alkotmánybírósági törvény úgy old meg, hogy a mindig ex tunc semmisnek nyilvánított jogszabály semmisségének következményeit a megtámadhatatlan és lezárt jogviszonyokra nem engedi érvényesülni.

b) Az alkotmányellenesen kihirdetett jogszabályok ügye

A 9/1992. (I. 30.) AB határozatban foglalt elvi ítélettől függetlenül is az Alkotmánybíróság a határozatok hosszú láncában egy analóg probléma kapcsán hasonlóan a semmisség és a megsemmisítés szétválasztásához jutott el. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának mondható, hogy a jogszabály semmisségéből egyáltalán nem következik, hogy ex tunc kellene megsemmisíteni, vagy hogy a semmisség a korábban keletkezett és a határozatkor már lezárt jogviszonyokat érintené.

Ezekben az ügyekben adó- és illetékjogszabályokat támadtak, vagy mert azok visszamenőlegesen állapítottak meg kötelezettséget, vagy mert kihirdetésük és hatálybalépésük egybeesett vagy túl közel volt egymáshoz. Ráadásul e jogszabályok némelyikét időközben hatályon kívül helyezték, s már csak az elévülési időn belüli jogvitákban való alkalmazásukról lehet szó. Tehát eleve és kifejezetten egy múltbeli időszakaszban fennállott semmisség jogkövetkezményeinek levonása volt a kérdés. [A problémát általánosítva nem tárgyalta az Alkotmánybíróság, noha a múltbeli semmisség itt „lezártsága” miatt kiélezettebben merült fel, mint a testületen belül máskor tudatosan vitatott „közjogi semmisség” eseteiben, lásd 5/1990. (IV. 9.) és 31/1991. (VI. 5.) AB határozat.]

A visszamenőleges kötelezettségmegállapítás alkotmányellenessége nyilvánvaló, a késői kihirdetés alkotmányellenességének szabályait az Alkotmánybíróság kidolgozta (lásd alább). Az Alkotmánybíróság sorra úgy foglalt állást, hogy a jogszabály múltbeli semmisségének megállapítása mellett a jogszabályt a múltra nézve nem semmisítette meg [2/1991. (I. 29.), 18/1991. (IV. 23.), 34/1991. (VI. 15.), 4/1992. (I. 28.), 7/1992. (I. 30.), 19/1992. (III. 30.), 28/1992. (IV. 30.) és 38/1992. (VI. 22.) AB határozat], illetve ha mégis kimondta az ex tunc megsemmisítést, úgy rendelkezett, hogy ez nem érinti a határozat közzététele előtt keletkezett jogviszonyokat [25/1992. (IV. 30.) AB határozat]. A visszamenőleges megsemmisítés mellőzésének persze ügynként más-más közvetlen indoka volt. Például: értelmetlen a már nem hatályos norma megsemmisítése [38/1992. (VI. 22.) AB határozat]; van, ahol másik jogszabály kizárná az eredeti állapot helyreállítását [alkotmányellenes jogszabály alapján fizetett bért sem lehet egy, az elbírálás-

kor már lejárt határidőn túl visszakövetelni, 2/1991. (I. 29.) és 18/1991. (IV. 23.) AB határozat]. Több esetben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszként elbírált vagy bíróság által fölterjesztett konkrét ügyben arra szorítkozott, hogy az adott ügyben a semmis norma nem alkalmazható [34/1991. (VI. 15.), 4/1992. (I. 28.), 28/1992. (IV. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság ugyanis csak az adott ügyre nézve tudta megnyugtatóan indokolni a semmis jogszabály nem alkalmazhatóságát. [Mivel ez ténykérdésektől függött – például a jogszabály tényleges kihirdetése napjától, vagy a felkészülési időtől, illetve a jogszabály csak bizonyos ügycsoportokra nézve tette terheesebbé az adózást, míg másoknak kedvezett –, igen nehéz lett volna elvontan olyan esetszoportot konstruálni, amelyre nézve fennállnak az Abtv. 43. § (4) bek. feltételei; 34/1991. (VI. 15.), 4/1992. (I. 28.) és 28/1992. (IV. 30.) AB határozat.]

Más esetekben elvileg értelmes és lehetséges lett volna, hogy a jogszabályt ex tunc semmisítse meg az Alkotmánybíróság [19/1992. (III. 30.), 25/1992. (IV. 30.) és 38/1992. (VI. 22.) AB határozat]. Mégsem tette ezt, mert el akarta kerülni a nagyszámú adóügy utólagos felülvizsgálatát. Adó- és illetékügyekben a már nem hatályos jogszabályokat az ötéves elévülési időn belül még a jogorvoslatokban és a felülvizsgálatok esetén alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság végül is azzal, hogy nem semmisítette meg visszamenőleg e normákat, hanem legfeljebb csak a jövőbeli felülvizsgálatokban és eljárásokban nem engedte alkalmazni őket, kizárta annak lehetőségét, hogy – végső soron alkotmányjogi panasz révén – az indítványozón kívül mások is visszaigényelhessék befizetett adójukat. [Ezt kifogásolja Zlinszky bíró úr a 19/1992. (III. 30.) AB határozathoz írt különvéleményében, a 38/1992. (VI. 22.) AB határozat esetében viszont nem.] Ezzel az Alkotmánybíróság még nagyobb szabadságot adott magának, mintha egy „szabályszerű” ex tunc megsemmisítés nyomán csupán a véglegesen lezárt jogviszonyok maradtak volna érintetlenül: az Alkotmánybíróság (az elévülési időn belül még visszakövetelhető adók tekintetében) le nem zárt jogviszonyokat is lezárt.

Az Alkotmánybíróság tehát a múltban is fennálló semmisség megállapítását nem kötötte össze a jogszabály ex tunc megsemmisítésével és még kevésbé a jogviszonyokéval. Az utóbbiak sorsát – a jogbiztonságra hivatkozva – az eset körülményei szerint alakította. Ahol pedig a semmisség múltbeli időszakára megsemmisítette a jogszabályt, külön kimondta, hogy ez a semmis jogszabály alapján létrejött jogviszonyokat nem érinti. Ennek a gyakorlatnak kialakulása az elvi síkon ugyanezt megfogalmazó 10/1992. (II. 25.) AB határozattól függetlenül folyt.

E határozatsorozatnak vannak más hozadécai is.

Az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben kitartóan fellépett a *Magyar Közlöny* visszadátumozásának gyakorlata ellen, s remélhetően megindította a jogszabályok kihirdetésének jogállami gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a visszaható hatályú kötelezettségmegállapítás tilalma „alkotmá-

nyos jellegű szabály” [34/1992. (VI. 1.) AB határozat]. Visszaható hatálynak minősítette az Alkotmánybíróság azt is, ha a jogszabály hatálybaléptetése nincs tekintettel az illeték- vagy vámkisزابásra való bejelentés határidejére, hanem az új rendelkezést ezen határidőn belül is alkalmazni kell [34/1991. (VI. 15.) és 7/1992. (I. 30.) AB határozat]. Végül az új jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idővel” kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt a gyakorlatot alakította ki, hogy ennek megkövetelése ugyan nem alkotmányos jellegű szabály; ezzel összefüggésben alkotmányellenesség csak a felkészülési idő kivrívó, a jogbiztonságot súlyosan sértő hiánya miatt állapítható meg [34/1991. (VI. 15.) 7/1991. (II. 28.) AB határozat]. Ennek az időnek a meghatározása azonban a jogalkotó dolga, az Alkotmánybíróság ennek elegendő voltát nem vizsgálhatja, csak hiányát állapíthatja meg szélsőséges esetben. Általában nem tekinthető azonban alkotmányosnak, ha a jogszabály a kihirdetés napján lép hatályba – fejt ki a témát elvi érveléssel tárgyaló 28/1992. (IV. 30.) AB határozat.

c) Ergreiferprämie

1991–1992-ben megszilárdult az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, hogy konkrét normakontroll és alkotmányjogi panasz esetén az érintett fél, illetve az indítványozó javára kimondja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatatlanságát az adott ügyben. (Erga omnes a jogszabályt ex nunc vagy jövőbeni időponttól semmisíti meg.)

Az ex nunc-ítéletben kialakult megkülönböztetés a semmisség és a megsemmisítés között megoldotta az első beszámolóban hangoztatott aggályt a jogszabály időbeli hatályának szétaprózásáról vagy az egyedi hatályról. A megsemmisítés ugyanis az alkalmazhatóságról való rendelkezést jelent.

3. A határozatok végrehajtása

Az, hogy az Alkotmánybíróság határozatait a jogalkotó mennyire tartja tiszteletben, leginkább azokban az ügyekben mérhető le, mikor az Alkotmánybíróság pro futuro semmisít meg jogszabályt, és ezzel konkrét időponthoz kötött haladékat ad a jogalkotónak az alkotmánnyal összhangban álló újraszabályozásra. Még élesebben jelentkezik az alkotmánybírói döntésekből eredő jogalkotói kötelezettségek teljesítésének kérdése azokban az esetekben, mikor az Alkotmánybíróság jogalkotói mulasztást állapít meg, és határidőt szab a jogalkotónak kötelezettségére teljesítésére. Végül itt említendő az az esetek, mikor az Alkotmánybíróság a közeli jogalkotás reményében felfüggeszti eljárását.

A tapasztalatok arra utalnak, hogy a jogalkotó (többnyire az Országgyűlés és a Kormány, illetve az egyes minisztériumok), ha időre nem is, de igyekeztek eleget tenni a kötelezettségeknek. A késedelmet magyarázhatja a jogalkotás feszített üteme és túlterheltsége is. Néhány esetben azonban jól látható, hogy a jogalkotó

szándéka az alkotmánybíróági döntés tartalmi előírásainak megkerülésére is irányul.

Az első olyan jelentősebb ügy, mely a jogalkotó számára kötelezettséget írt elő alkotmányellenes mulasztás miatt, a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat volt, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztásával összefüggésben. Ez az 1990. december 22-én a közlönyben kihirdetésre került határozat valóban meglehetősen rövid határidőt szabott a Kormánynak, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé törvényjavaslatot. Az Országgyűlés végül 1991. június 26-án fogadta el a vonatkozó, 1991. évi XXVI. törvényt. A többször emlegetett 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Csjt. alkotmányellenesnek ítélt rendelkezését 1992. március 31-i hatállyal semmisítette meg. Az Országgyűlés éppen ezen a napon fogadta el a törvény módosítását (1992. évi XVI. törvény).

A büntetőeljárásban felmerülő államtitok és szolgálati titok védelmével kapcsolatos (hármass tanácsi) 25/1991. (V. 18.) AB határozatban szereplő 1991. december 31-i határidő helyett a Kormány 1992 februárjában nyújtotta be a büntetőeljárási törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot. A rádióról és televízióról szóló törvény (határidő 1992. november 30.) javaslatának általános vitája folyamatban van. A nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos törvényhozás alkotmányellenes elmulasztását megállapító 35/1992. (VI. 10.) AB határozat 1992. december 1-jéig szabott határidőt. A Kormány a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslatot benyújtotta, akárcsak a magzat jogállásáról és a terhesség megszakításáról szólót (határidő 1992. december 31.).

A legviharosabb utóélete a személyi számmal kapcsolatos 15/1991 (IV. 13.) AB határozatnak van. Az 1991. április 13-án kihirdetett határozatra reagálva a Kormány 6001/1991. (V. 16.) szám alatt elvi állásfoglalást adott ki a személyi-szám-határozatban érintett jogszabályok értelmezésére. Ezzel példátlan helyzet alakult ki, mert az állásfoglalás több pontban félreértelmezi az Alkotmánybíróság határozatát. Függetlenül attól, hogy e félreértelmezések szándékosak-e vagy a határozat meg nem értéséből fakadnak, konfliktus állt elő az Alkotmánybíróság és a Kormány között. Ebben a helyzetben többféle cselekvési lehetőség volt elképzelhető, például hogy az Alkotmánybíróság beadvány alapján elvégzi az elvi állásfoglalásnak mint az állami irányítás egyéb jogi eszközének felülvizsgálatát, és az eredeti határozattal ellentétes részeket megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság nem reagált az állásfoglalásra, és mintegy beletörődött abba, hogy az államigazgatásban a határozattól eltérő módon és körben tovább használják a személyi számot.

Az Országgyűlés az 1991. évi LXXXVII. törvénnyel 1991. december 21-én megalkotta az állami népesség-nyilvántartás működésének átmeneti szabályait. A törvény – preambuluma szerint – az Alkotmánybíróság határozatára figyelem-

mel született, és látszólag a személyi szám felhasználásának korlátozására irányul, valójában azonban a 2. számú melléklete több mint tucatnyi állami szerv és hatóság részére engedi meg a személyi szám használatát lényegében a korábbi alkotmányellenes szabályozásnak megfelelően. Az eredetileg féléves időtartamra hozott törvény hatályát az 1992. évi XLII. törvény 1992. június 16-án az év végéig meghosszabbította. Időközben megkezdődött az adatvédelmi törvény általános vitája.

A Kormány legmakacsabban a külföldiek ingatlanszerzésére vonatkozó alkotmánybíróági határozat végrehajtását halogatta. A 12/1990. (V. 23.) AB határozat 1990. szeptember 30-i hatállyal semmisítette meg az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést. Egy esztendő elteltével, újabb, mulasztás megállapítására irányuló indítványra az Alkotmánybíróság 29/1991. (VI. 5.) AB határozata megállapította, hogy a Kormány jogalkotói köteleességét alkotmányellenesen elmulasztotta. A jogalkotói kötelezettség teljesítésére 1991. május 31-ig szabott határidőt. A Kormány ezt jóval túllépve csak az év végén alkotott új jogszabályt a 171/1991. (XII. 27.) Korm. rendelettel.

Heves – és egyre jobban elfajuló – politikai vita tárgya lett, hogy a köztársasági elnök a rádió és a televízió elnöke felmentése ügyében az Alkotmánybíróság határozataival összhangban járt-e el. A köztársasági elnök felmentést megtagadó aktusát és indokolását a Kormány nyilatkozata tételesen egybevetette az Alkotmánybíróság határozatával. Mivel ez a kérdés elvileg alkotmánybíróági eljárás tárgya lehet, előzetes állásfoglalás nem lenne szerencsés. Ugyanakkor nem tehetjük meg, hogy ne vegyük észre: a politikai viták által felkorbácsolt indulatok eltakarják az ügy rendkívüli alkotmányos jelentőségét. Az Alkotmánybíróság határozatának esetleges figyelmen kívül hagyása ugyanis az alkotmánybíráskodás értelmét és az Alkotmánybíróság alkotmányos szerepét kérdőjelezi meg.

4. A rendszerváltás alapkérdései

A „rendszerváltás” alkotmányjogi értelemben a jogállam deklarálását és megvalósítása folyamatát jelenti [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. Ezért az Alkotmánybíróság léte és minden határozata a rendszerváltást viszi előbbre, amíg az alkotmány fogalmi kultúrája és értékrendje át nem hatja az egész társadalmat és az állami szervek működését, s a jog uralma általánossá válásával a rendszerváltás fogalma értelmetlenné válik. Vannak azonban a rendszerváltásnak jogilag alapvető kérdései. Ezek zömmel csak 1991-re jutottak a törvényhozás elé, így az Alkotmánybíróságot is ettől kezdve foglalkoztathatták. Az Alkotmánybíróság tehát már az 1990-ben kialakított dogmatikai eszköztár, tapasztalatok és tekintély birtokában dönthetett ezekben az alapvető kérdésekben.

A rendszerváltás négy területen vetett fel alkotmányjogi kérdéseket. Az első a tulajdoni rendszerváltás (egyrészt a tulajdoni formák egyenjogúsága, másrészt

a korábbi tulajdoni sérelmek rendezése); a második a „due process” esetek: a büntetőjogi, illetve a büntető- és polgári eljárási garanciák érvényesülése (alkotmányos büntetőjog, a bírói eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog, a végrehajtás hatékonysága); a harmadik a „múlt” intézményeihez való viszony (politikusok, pártok és szakszervezetek vagyonszámolása, szakszervezetek jogai); s végül a negyedik az új államszervezet alkotmányos kérdései (a köztársasági elnök jogállása, az önkormányzatok önállósága).

a) A rendszerváltás alkotmányjogi értelme

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) határozatában – mivel az 1944 és 1990 között elkövetett, de politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények elévülésének újra elkezdődését elrendelő törvény a múlt rendszerek joga és az új Alkotmány szerinti jogállam viszonyát különös élességgel vetette fel – külön összefoglalta véleményét a rendszerváltás alkotmányjogi alapkérdéséről.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a jog számára a rendszerváltás nem jelenthet mást, mint hogy az egész jogrendszert a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetve összhangban kell tartani. A *Rechtsstaatlichkeit* eme ismert koncepciója mellett a határozat utal a *jog uralma* angolszász fogalmára és a *Verfassungswirklichkeit* teóriájára is, s ezzel jelzi, hogy az Alkotmánybíróság a legszélesebb értelmében veszi a jogállamiságot.

Az Alkotmánybíróság rendszerváltással kapcsolatos álláspontjának két kulcsfogalma a legalitás és a jogbiztonság. Mivel a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, az Alkotmánybíróság nem tesz különbséget Alkotmány előtti és utáni jog között: keletkezési idejétől függetlenül minden jogszabálynak a hatályos Alkotmánnyal kell összhangban állnia. Az Alkotmánybíróság elhatárolja a legalitást a legitimitástól: a különböző elmúlt rendszerek legitimitása a jogszabályok alkotmányosságáa szempontjából nem értelmezhető kategória.

Amennyiben a jogfolytonosság és a legalitás elismerése mellett a régebbi rendszerek jogának különleges kezelése mégis felmerül, az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elsőbbsége alapján dönt. E határozatban csúcspontként kiemelkedik az Alkotmánybíróság jogbiztonság-ítélkezése. Ennek egyik ága a jogbiztonságot az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmává tette, mint a jogállam fogalmi elemét.

A másik vonulatba azok az ítéletek tartoznak, amelyek nem adtak helyt az ex tunc megsemmisítésre irányuló indítványnak, és az adott eset összefüggéseiben ezzel tartalmilag a jog kontinuitását, s korábbi jogviszonyok védelmét hangsúlyozták. [Lásd államosítási határozat, 27/1991. (V. 20.) AB határozat, de ennek szellemi elődje az első földtörvény-határozat a „jogilag hibátlan” állami tulajdon feletti korlátlan tulajdonosi rendelkezés leszögezésével, 21/1990. (X. 4.) AB határozat.] Kifejezetten összekapcsolja a jogbiztonság és a rendszerváltás problémáját a 10/1992. (II. 25.), ex nunc-határozat, amely szerint a múltból származó

összes jogszabály korlátlan megtámadhatósága – különös tekintettel az Alkotmány időközbeni gyökeres megváltozására – a jogbiztonság érdekében ellensúlyt követel. (Ezért főszabály a lezárt jogviszonyok érinthetetlensége.)

A harmadik ítéletcsoport a formális jogbiztonság és az igazságosság viszonyával foglalkozott. A téma először egy párhuzamos véleményben jelent meg, *obiter*, ahol a szociális jogok tartalmi kitöltésének alkotmányossági kérdéssé tételétől óvott: az Alkotmány nem minősíti a magyar államot szociális jogállamnak, a jogállamiság deklarálása tehát „kizárólag formális joguralomként értelmezendő, s tartalmi kérdésekben továbbutal egyéb, nevesített alkotmányos jogokra” [31/1990. (XII. 18.) AB határozat].

A jogbiztonság és igazságosság viszonyára vonatkozó alaptételt a 9/1992. (I. 30.) AB határozat mondta ki az igazságos bírói ítélet és a jogerő kapcsán. Az Alkotmánybíróság szerint az anyagi igazságosság a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon keresztül valósulhat meg; „az anyagi igazság érvényesülésére” nincs alanyi jog. Ezt ismétli meg a 11/1992. (III. 5.) AB határozat azzal, hogy a jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. E gondolat kifejtésével van összhangban ugyanebben a határozatban a jogállam ismérveinek kifejtésén belül az, hogy bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretein belül valósítható meg. A rendszerváltás rendkívüli történelmi körülményeire ugyan tekintettel kell lenni, de ez nem vezethet az alkotmányosság követelményei felfüggesztéséhez, ellenkezőleg, az Alkotmánybíróságnak azt kell keresnie, „hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradvá” – idézi a határozat a 28/1991. (VI. 3.) (4. kárpótlási) AB határozatot.

A jogbiztonság központi szerepe rendre visszatér a rendszerváltás-ítéletekben: a kárpótlásban, államosításban, az alkotmányos büntetőjog teóriájában, a SZOT vagyonszámolása ügyében, sőt ki nem mondottan a köztársasági elnök jogállása ügyében azzal, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányból levezetett párhuzamaival rögzíteni akarja az elnök jogkörét, hogy tudniillik elejét vegye a hatáskörök „szokásjogi”, azaz a tényleges hatalmi viszonyokon, a zsákmányelven alapuló elrendezésének.

A jogbiztonság – amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a jogi kontinuitásra hivatkozik – a politikai és ideológiai diszkontinuitásból nyeri jelentőségét. Történelmi tapasztalat, hogy diktatúrák bukása után a természetjog tölti be az ideológiai és sokszor a jogi űrt is, messze az új rend megszilárdulása utáni időbe nyúlva. Ismert példája ennek Németország a nácik bukása után, s a német alkotmánybíróság természetjogi Grundgesetz-értelmezése az 1960-as évek végéig. (Csak ekkor kezdődött az alaptörvény „értékrendjének” mint a természetjogi értelmezés hivatkozási alapjának a felváltása azzal, hogy az egyes alapjogok tartalmából magából indultak ki – persze akkor már bőséges esetjogi anyag állt rendelkezésre.)

Magyarországon úgy bukott meg a szocialista rendszer, hogy helyére nem került új, győztes ideológia – a gyakorlatban legfeljebb az egykori ellenzék ideológiáinak harca. Az Alkotmány az 1990. nyári módosítás óta kifejezetten értéksemleges. [Ennek következményeit az alkotmányértelmezésre lásd a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz írott párhuzamos véleményemben.] Az Alkotmánybíróságnak ügyelnie kell arra, hogy amikor meghúzza azokat a határvonalakat, amelyen túl valamely politikai vagy ideológiai törvényhozói koncepció már nem fér össze az Alkotmány alapelveivel, ne hivatkozzon nem jogi értékekre. Nagyon szerencsésen alakult az Alkotmánybíróság gyakorlata, mely az „alkotmány értékrendje” helyett jogi fogalmakkal operál, ezek közül emelkedett kiemelkedő szerepre a jogbiztonság, illetve az (elsősorban eljárási) garanciák. Az Alkotmánybíróság tehát ideológiák vagy az ideologikus természetjogi elvek helyett egyfajta (korlátozott) alkotmánypozitivizmusra támaszkodik. Közben a jog lehetőségeinek határait is tudatosítja: az Alkotmány csak az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot. Ez nagyon következetes álláspont, mert az eljárás az értéksemleges kategória. Mivel a rendszerváltás alapkérdéseibe alkotmányosságuk eldöntésével az Alkotmánybíróságnak döntő beleszólása van, igen fontos, hogy éppen a végső fórumon át tud váltani az addig ideológiai és politikai értékekre hivatkozó érvelés a semlegességében általánosabb jogelvi érvelésre. Módszere általános érvényére az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5) AB határozatban kifejezetten utal: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló.”

Az adott történelmi helyzetben a semleges és objektív mérce léte stabilizáló hatású. A módszer az elégedetlenek támadásának egy részét is áthárítja magára az Alkotmányra – innen az ingerült támadások a „sztálinista alkotmány” ellen.

Valójában az Alkotmánybíróságnak széles tere van arra, hogy többsége értékrendjét érvényesítse – hiszen maga értelmezi az értelmezés alapjául szolgáló semleges fogalmakat. („A saját értelmezés érvényesítését az Alkotmány szövege helyett” szintén fölrották már az Alkotmánybíróságnak politikus bírálók.) Csak-hogy egyrészt az Alkotmánybíróság nem farizeus; az említett párhuzamos vélemény idejekorán leírta és publikálta a módszert, s hogy az Alkotmánybíróság saját értékrendjének milyen határesetekben kell sorra kerülnie. Másrészt ez a bírói értelmezés természetes eleme. Még a rendes bíróságoknál is a „saját” joggyakorlat biztosítja a bírói hatalom igazi függetlenségét, a törvényeket és az értelmezést a választásoktól függő politikája szerint megváltoztató parlamenttel szemben. Ennek a független állandóságnak felel meg az Alkotmánybíróságnál a „láthatatlan alkotmány” metaforája. Az Alkotmánybíróság testületi döntéshozatala, valamint elsősorban a jogösszehasonlításra és a jogirodalomra támaszkodó módszere, s leginkább szerepfelfogása folytán elkerülte azt, hogy ideológiai

döntéseket hozzon. Még a szinte elkerülhetetlen esetben, az élethez és emberi méltósághoz való jogról szólva is csak párhuzamos véleményben találkozunk természetjogi érveléssel, míg maguk a határozatok a halálbüntetés és az abortusz alkotmányosságáról szinte technikai jellegűek lettek.

b) Tulajdon

A tulajdonformák egyenlősége ♦ Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) határozatában értelmezte az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, s megállapította, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmének kimondása nem jelenti azt, hogy csak e két tulajdoni forma alkotmányosan védett, hanem ez a rendelkezés a tulajdon bármely formájára nézve tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat szerint az Alkotmány preambulumban célként kitűzött szociális piacgazdasággá való átalakulás feltétele a társadalmi tulajdon lebontása, azaz belőle és helyette egyenjogú tulajdoni fajták létrehozása. A tulajdonforma szerinti diszkrimináció fontos érv volt az egykori államosítások alkotmányellenessége mellett, amelyek a magántulajdon felszámolására irányultak [27/1991. (V. 20.) AB határozat], illetve a volt tsz-földek terhére történő kárpótlás alkotmányossága eldöntésénél [28/1991. (VI. 3.) AB határozat]. E „rendszer-váltó” döntések mellett az Alkotmánybíróság határozatok sorában folyamatosan szünteti meg a volt „társadalmi tulajdon” privilégiumait. Ezek egy része nem úgy jelenik meg, mint az állami mellett a szövetkezeti tulajdon alanyainak kedvezménye, hanem „gazdálkodó szervezetek”, „mezőgazdasági nagyüzemek”, vagy sokszor mint a „jogi személyek” külön joga. Amikor tehát az Alkotmánybíróság a jogi személyek és természetes személyek közötti (indokolatlan) megkülönböztetéseket is megszünteti, ez gyakorlatilag a társadalmi és magántulajdon egyenjogúsításának folyamatába illeszkedik.

Másrészt viszont az Alkotmánybíróság pozitív lépéseket is tesz a tulajdonosok egyenjogúsítása felé. Több határozat leszögezte, hogy a magánszemélyeket és jogi személyeket ugyanazok a vagyoni jogok illetik meg. Az Alkotmánybíróság fellépett az ellen is, hogy a múltban privilegizált tulajdoni formák most – visszahatásként – hátrányos megkülönböztetést szenvedjenek [elsősorban a tsz-tulajdon védelmében, már a 21/1990. (X. 4.) AB határozattól kezdve], s egyáltalán méltányos tekintettel volt az átmenet tényére [lásd például a 29/1992. (V. 19.) AB határozatot]. Erről bővebben a múlt rendszer intézményeivel szembeni magatartás témájánál lesz szó, ahol az Alkotmánybíróságnak a vagyonátmentés és a bosszú motívumai között kell a tulajdoni átalakulás jogállami követelményeit megőrizni.

Ugyancsak folytatnia kellett az Alkotmánybíróságnak az 1990-ben megkezdett ítélezést az egyenlőség mechanikus felfogásával szemben. Így megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdon közösségi rendeltetése, közszolgálda-

tásra használata, közcélú hasznossága alapján alkotmányosan indokolt lehet a pozitív diszkrimináció [6/1992. (I. 30.) AB határozat]; ez azonban a tulajdon tényleges funkciójához, nem pedig a tulajdoni formához kapcsolható kedvezményezés. Ugyancsak nem köthető a tulajdon alanyához a kedvezmény, ha az adott a közcélú funkciót már bárki elláthatja [46/1991. (IX. 10.) AB határozat]. Egyes – korábban nyilván csak állami és szövetkezeti jogalanyok javára szóló kedvezmények – ma már tárgyilag, a garanciák hiánya miatt alkotmányellenesek, bárki is él velük [pénzügyi letiltás: 52/1991. (X. 22.) AB határozat]. Ahogy tehát az állami és szövetkezeti tulajdonosok kizárólagossága egyes gazdasági tevékenységekben gyakorlatilag megszűnik, az állami tulajdon privilégiumainak lebontása „közönséges” diszkriminációs esetekké válik.

Több határozat keletkezett a végrehajtási privilégiumok megszüntetéséről, például: közjegyzői végrehajtási záradék harmincöt intézménytípus javára [46/1991. (IX. 10.) AB határozat]; állami szervek, szövetkezetek, társadalmi szervek, gazdálkodó szervezetek és pénzügyi intézetek különböző végrehajtási privilégiumai, amelyeknek az Alkotmánybíróság nem látta alkotmányos indokát [50/1991. (X. 3.) és 52/1991. (X. 22.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megszüntette az állami költségvetési szervek, illetve pénzügyi intézetek részvényjegyzési előjogait [59/1991. (XI. 19.) AB határozat]. Alkotmányellenesnek bizonyult (a csak) a társadalmi tulajdon fokozott védelmére szolgálóanyag kezelés büntette [6/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megszüntette az állami tulajdonnak – a szovjet hadsereg tulajdonszerzésével kapcsolatos politikai taktikai okból – a Ptk.-ban hatályában tartott mentességét a ráépítéssel való tulajdonszerzés alól; alkotmányosnak ismerte el ugyanakkor azokat az átmeneti szabályokat, amelyek a korábbi jogi helyzetben megkezdett építkezésekre fenntartják a szövetkezetek kivételezettségét az aedeificium solo cedit elve alól [29/1992. (V. 19.) AB határozat]. A „mezőgazdasági nagyüzemek”, azaz korábban csakis állami gazdaságok és tsz-ek javára szóló elővásárlási jog a területükön fekvő tanyára önmagában indokolt és arányos korlátozás lenne – a fenti háttérrel kifejező megkülönböztetés, azaz hogy csak magánszemélyek közötti adásvétel esetén és csak jogi személy nagyüzem javára áll fenn, azonban mégis alkotmányellenessé teszi [18/1992. (III. 30.) AB határozat].

Az állami tulajdon korábbi koncepciója megszűnéséből folyó valódi elvi kérdést a társadalmi szervek kezelői jogát megszüntető törvény vizsgálata vetett fel [17/1992. (III. 30.) AB határozat]. A kezelői jog ugyanis csak az egységes és oszthatatlan, s emiatt strukturált állami tulajdoni koncepción belül értelmezhető. Az új Alkotmány alapján a kezelői jog jogosultjai használati jogának alkotmányos védelme marad meg. Itt mondta ki elvi éllal az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem minden azzal összefüggő vagyoni jog biztosítására is vonatkozik. „A 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja” – két

mondattal később az alapjogi védelmet egyéb „dologi jellegű” vagyoni jogokra vonatkoztatja a határozat. Ennek a megállapításnak rendkívüli hordereje lehet – az Alkotmánybíróság előtt álló ügyek közül mind a társadalombiztosítási juttatások szinten tartása, mind például az egyházi tulajdonszerzés „várományai” tekintetében. (Külföldön a vagyoni pozíciók messzemenő védelmét láthatjuk.) A védett kör tisztázására nagy szükség lesz – a 17/1992. (III. 30.) AB határozat itt úgy tett egy lépést, hogy sok mindent nyitva hagyott.

Kárpótlás és államosítás ♦ *A határozatok láthatatlan alapja* ♦ E beszámoló során különféle összefüggésekben ismételten felmerül, hogy az Alkotmánybíróság úgy tudja leginkább betölteni stabilizáló szerepét a rendszerváltásban, ha egyfajta „alkotmányjogi pozitivizmusra” törekszik (lásd a jogbiztonság értelmezését alább). Az Alkotmánybíróság tehát az „igazságosságra” alapított politikai és anyagi igények elbírálásánál szigorúan jogi mércét alkalmaz. Az Alkotmánybíróság álláspontja azonban nem nélkülözi a morális elemet. A „pozitivista” Alkotmánybíróság ugyanis az Alkotmányt értelmezi ezekben az ügyekben, és a határhelyzetekben mindig szerephez jut egy másik, az indítványozók megközelítésétől eltérő, és annál általánosabb, azaz nemcsak az indítvánnyal érintett ügyre vonatkoztatható erkölcsi felfogás is. Így volt ez a visszamenőleges büntető törvényhozás esetében, ahol az Országgyűlés által követett erkölcsi megalapozással szemben – „a bűnöst meg kell büntetni” – az Alkotmánybíróság a jogállami garanciákban is megtestesülő ethosra támaszkodhatott: büntetni csakis a jog keretei között lehet. Erről azonban a határozat nem beszél. Hasonlóképpen van a kárpótlási határozatoknak is egy olyan erkölcsi mozzanata, amelyet az Alkotmánybíróság határozatai csak implicite tartalmaznak.

Az Alkotmánybíróság ugyanis a helyzet *rendkívüliségét* tette meg kulcsfogalomnak. Ebben a komplex helyzetben tehát nemcsak a tulajdonosok szempontját kell elszigetelten figyelembe venni, hanem az átmenet összes terhét. Figyelemmel kell lenni ezért a többi, másfajta kárt szenvedettekre is – az erkölcsi vagy „nem tulajdoni anyagi hátrányt” szenvedettekre éppen úgy, mint a polgári jogi kárfogalommal ki nem fejezhető károkra. Mindezeket nem lehet viszont egyéni igényekként figyelembe venni. (Ezért volt elvileg is elhibázott az az ötlet, hogy mindenki kapjon egy jelentéktelen, inkább szimbolikus pénzösszeget.) Jóvátételt a rendszer változása adhat (majd) mindenkinek – ahogy a rendszertől is szenvedtek mind. Az egyes alanyi igények nem sorolhatóak a jogállamba és szociális piacgazdaságba való átmenet, mint alkotmányos feladat elé. Személyes vagyoni igényeket csakis annyiban kell kielégítenie az államnak, amennyiben ezt az átmenetbe ágyazva és annak prioritásával megteheti. Ezért nem követeli meg az Alkotmány a teljes (még kevésbé a természetbeni) kártalanítást, és ez a „nováció” megengedhetőségének alkotmányos alapja is.

Az Alkotmánybíróság kárpótlási döntéssorozata ♦ A kárpótlási határozatok [21/1990. (X. 4.) – 1. ABh.; 16/1991. (IV. 20.) – 2. ABh.; 27/1991. (V. 20.) – 3. ABh.; 28/1991. (VI. 3.) – 4. ABh.] olyan körülmények között születtek, amelyek közben maga a kárpótlási koncepció heves politikai küzdelmek között folyton változott. E változás egyik tényezője volt az Alkotmánybíróság, illetve a határozataira való reagálás. A 4. ABh. többször is visszatér arra a sajnálatos körülményre, hogy a kárpótlási törvény előkészítése és vitája során sem a Kormány, sem az Országgyűlés nem volt figyelemmel az Alkotmánybíróság előtt folyó államosítási ügyre (3. ABh.), arra, hogy annak kimenetele meghatározza a kártalanítás jogi kereteit. Alapkérdés ugyanis, hogy fennmaradt-e az államnak jogi kötelessége a kártalanításra az egykori, alkotmányellenes államosításokból.

A kárpótlási törvényhozás másik jellegzetessége az volt, hogy csak vonakodva tett eleget az Alkotmánybíróság határozataiban lefektetett alkotmányossági követelményeknek, s alkotmányellenes politikai koncepciói visszacsempézésére kiskapukat keresett.

Jól tette-e az Alkotmánybíróság, hogy ilyen méltatlan körülmények között is arra törekedett, hogy „a tulajdoni rendszerváltás koherens jogi megalapozását megkezdje” (4. ABh.), állandó érvényű alkotmányossági feltételrendszert határozzon meg? A tulajdonviszonyok rendezése és ezen belül az állami tulajdon reprivatizálása, illetve privatizálása minden posztoszocialista rendszer megkerülhetetlen kérdése. Az Alkotmánybíróság nemcsak azért nem térhetett ki az érdemi állásfoglalás elől, mert szabályos indítványok érkeztek, hanem mert itt olyan politikai törekvések feszültek egymásnak, amelyeknek semleges mérce alapján, kizárólag az Alkotmányon nyugvó megoldása az alkotmánybíráskodás voltaképeni feladata. (Az elégedetlenség maradhat, de van racionális ok a belenyugvásra.) Ugyanakkor világos, hogy az új tulajdoni rend kialakításának mikéntje a parlament és a Kormány felelőssége. Az Alkotmánybíróságnak adottnak kell vennie a politikusok koncepcióját, és nem foglalkozhat annak társadalmi kihatásaival, nem ítélni meg szerencsés vagy szerencsétlen voltát, csakis arra a „technikai” kérdésre szorítkozhat, hogy az adott megoldás nem ellentétes-e az Alkotmánnyal. Noha a szocialista típusú társadalmi tulajdon megszüntetésének számtalan elképzelése lehet alkotmányos, illetve ugyanazt a koncepciót meg lehet valósítani alkotmányosan is és alkotmányellenesen is, az alkotmányosságról való végső döntés miatt a laikusok szemében az Alkotmánybíróságra száll a vizsgált politikai megoldás „jóváhagyásának” ódiума is. Ez az a voltaképpen igazságtalan teher, amit az Alkotmánybíróságnak viselnie kell. (Csak negatív döntés, vagyis az alkotmányellenesség megállapítása esetén foglal állást az Alkotmánybíróság magával az adott tervezettel szemben. Pozitív döntése csupán azt jelenti, hogy a sok lehetséges között a vizsgált megoldás is alkotmányos.)

Egyetlen kérdés van, amely túlmegy az említett, az adott koncepció alkotmányos kivitelezését vizsgáló módszeren: vajon megköveteli-e az Alkotmány, hogy az állam *visszaadja* a korábbi rendszerben az új jogállam mércéjével mérve alkotmányellenesen elvont tulajdont az eredeti tulajdonosoknak? Vagy ha ez természetben nem lehetséges, köteles-e az állam *teljes* kártérítésre vagy kártalanításra?

Ez nemcsak a tulajdoni rendszerváltás alkotmányossági előkérdése hanem magának a rendszerváltásnak is vízválasztója: hiszen kifejezi annak restauratív vagy továbblépő (nováció!) jellegét.

Az Alkotmánybíróság ezt az alapkérdést nemmel válaszolta meg, több egy mást erősítő határozatában, sőt megerősítette a változás *innovatív* jellegét, amennyiben elszakította a kárpótlást a „régí jogcímeiktől” (lásd a következő pontban). A részleges kárpótlás megvalósításában pedig az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát érvényesítette (lásd „A diszkrimináció kérdése” című pontban).

Az Alkotmánybíróság érvei ♦ Az Alkotmány nem követeli meg, hogy helyreállítsák az eredeti tulajdonviszonyokat a ma alkotmányellenesnek minősülő jogszabályok alapján elvont tulajdonok tekintetében. Az 1. ABh.-tól kezdve ez az Alkotmánybíróság álláspontja. Közben azonban – ahogy a felülvizsgált kártalanítási koncepciók változtak – egyre árnyaltabbá vált az Alkotmánybíróság indoklása is, és a hangsúly eltolódott a kezdeti, „az állam korlátlan tulajdonosi szabadságával” való, inkább formális érvelésről a rendszerváltás sajátossága felé; valamint arról a kérdésről, hogy az állam nem köteles reprivatizálni, arra, hogy a kárpótlás részlegessége alkotmányosan megengedhető. Ennek megfelelően a „jogilag hibátlan” állami tulajdont feltételező, s így az absztrakt tulajdoni dogmatikára építő érvelés helyébe olyan argumentumok léptek, amelyek a kárpótlást a tulajdoni rendszerváltás alkotmányos feladatainak egészébe ágyazzák, s voltaképpen magjuk a társadalmi tulajdon keletkezésének, illetve mostani lebontásának „rendkívülisége”. Időközben ugyanis egyrészt leszűkült a vizsgálat a múlt rendszer kárvallottjainak kielégítéséről meghatározott tulajdoni sérelmek kárpótlására, s ezzel együtt az Alkotmánybíróság feladata az absztrakt alkotmányértelmezésről konkrét törvények felülvizsgálatára; másrészt az Alkotmánybíróság a 3., államosítási ABh.-ban elismerte az állam jogi kötelezettségének fennállását a kártalanításra, miközben ennek mértékéről nem foglalt állást.

Az állam tulajdonosi szabadsága ♦ Az 1. ABh. kimondta, hogy „az állam reprivatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan, ez a joga tulajdonosi szabadságából, és csakis abból következik. Privatizációra vagy reprivatizációra tehát az állam erre vonatkozó döntése nélkül vagy attól eltérő feltételekkel senkinek nincs

alanyi joga. Az Alkotmánybíróság értelmezése a jogilag hibátlan állami tulajdonra vonatkozik.” Ez az utóbbi feltétel nyitva hagyta a voltaképpeni kérdést: formai vagy tartalmi hibátlanságról van-e szó. Az 1. ABh. mindenesetre „megjegyezte”, hogy folyik az államosítási törvények felülvizsgálata, de az Abtv. főszabálya szerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat. A határozat második részéből – a szövetkezeti tulajdon védelmét nem befolyásolhatja a szövetkezet egykori létrejöttének önkéntes vagy kényszerű volta – is következtetni lehet arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogi hibátlanság tekintetében a formális legalitás talaján áll. A 2. ABh. is még differenciálatlanul képviseli azt az álláspontot, hogy az állam a kárpótlással „nem jogi igényeket elégít ki, ...nem eleve jogosultakat különböztet meg”.

A tulajdonosi szabadság mögött tehát az igazi indok a legalitás érve, illetve az alkotmányellenesség kihatása az Alkotmány előtti jogviszonyokra: mindkétben benne van (vagy alakul) az Alkotmánybíróság álláspontja a rendszerváltásról, még ha letisztulva csak a korszak végi határozatokban jelenik is meg.

A reprivatizáció melletti szokásos érv ugyanis a tulajdoni igény elévülhetetlensége, amihez felteszik, hogy az alkotmányellenes jogszabályon (vagy jogellenes hatósági aktuson) alapuló tulajdonszerzés semmis. Ez tehát az egyik oldalról az ex tunc probléma, amely azonban az Alkotmánybíróság határozataiban is csak később jutott nyugvópontra, a 10/1992. (II. 25.) és a 11/1992. (III. 5.) határozatban. Még a 3. ABh. is úgy érvel az államosítási jogszabályok ex nunc megsemmisítése mellett, mintha a visszamenőleges megsemmisítés esetén az eredeti állapot helyreállna, s ennek vagy a fizikai lehetetlensége vagy az új tulajdonosok sérelme szól az ex tunc hatályon kívül helyezés ellen. Tehát mintha csakis az Alkotmánybíróság mérlegelésén, a jogbiztonságon és az újabb igazságtalanságok elkerülésén múlna, hogy az állami tulajdon érintetlenül fennmarad. A 10/1992. (II. 25.) AB határozat választja el elvileg is a semmisség és a megsemmisítés problémáját, és épít arra, hogy az egyes jogviszonyok egyébként is önállósulnak az alapul fekvő normától és annak sorsát nem osztják automatikusan. Az 11/1992. (III. 5.) AB határozat pedig kimondta, hogy az Alkotmánybíróság „az Alkotmány hatálybalépése előtti időre még a norma tartalmi alkotmányellenességét sem állapíthatja meg”. Az ex nunc főszabálynak különös indokot ad a rendszerváltás, azaz a minőségileg új alkotmányos rend viszonya a korábbi joghoz [ahogy ezt a 10/1992. (II. 25.) AB határozat tartalmazza is].

A 2. ABh. magától értetődőként kezeli, hogy a jogilag hibátlan tulajdon az az állami tulajdon, amelynek megszerzése megtámadhatatlan. Csupán egy párhuzamos vélemény szűkíti a legalitás elvét a „jogszabályszerűen államosított közületi tulajdonra”, s tartja igénybe vehetőnek a polgári bírói utat az akkori jogszabályok megszegésével elvont tulajdon tekintetében. Az eddigi bírói gyakorlat az ilyen kereseteket kivétel nélkül elutasította, s ez a kérdés alkotmányjogi panaszok

folytán ismét az Alkotmánybíróság előtt van. Rá kell mutatni azonban arra, hogy a 4. ABh. állást foglalt ebben a kérdésben is, ha nem is *explicite*, hanem az ígények öröklésének kérdésébe ágyazva, valamint nem a direkt legalitási érveléssel, hanem a később kifejtett novációs gondolatmenet alapján.

A „nováció” ♦ A restitúció elvetésének érveit alkalmazta az Alkotmánybíróság az első két határozatban a kártalanításra is: sem teljes, sem részleges kártalanításra nincs alanyi jog, a „kárpótlás” (mint a szóhasználat is mutatja) *ex gratia* történik. Ezen a helyzeten változtatott a 3. ABh. Nem volt vitás, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania az államosítási jogszabályok alkotmányellenességét a 13. és a 70/A. §-ba ütközésük folytán. A kártalanításra vonatkozó jogszabályok megalkotásának elmulasztása tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást felfüggesztette, az indokolásból világos azonban, hogy az Alkotmánybíróság szerint a mulasztás alkotmányellenes helyzetet teremtett. Az Alkotmánybíróság tehát későbbi vizsgálatra utalta, hogy a megindult kárpótlási törvényhozás az államosításból folyó kötelezettségek teljesítéseként elismerhető-e.

Az Alkotmánybíróság el akarta kerülni, hogy míg az állam tulajdonszerzése érintetlenül marad, kártalanítási kötelezettsége elenyésszen. Egyrészt kimondta, hogy az államosítási jogszabályokat a maguk egészében megsemmisíti a kártalanításra utaló rendelkezéseikkel együtt; másrészt azonban a megsemmisített jogszabályokból eredő kártalanítási kötelezettségeket mégis érintetlenül fennmaradónak tekintette (ugyanúgy, mint a megszerzett állami tulajdont). Ennek megalapozásához viszont nem ment bele az Abtv. 43. §-ának alkalmazásához szükséges értelmezésekbe („létrejöttek-e jogviszonyok”?). Ezek eredményétől függően mind a teljes kártalanítás, mind a kötelezettség megszűnése megállapítható lett volna, mint ahogy Lábady bíró úr különvéleménye igen logikusan az utóbbi eredményre is jutott. Ehelyett a határozat azt mondta ki, hogy az államosítási jogszabályokban vállalt kötelezettségvállalást a törvényhozás szabadon megújíthatja. „Ezért” nem érinti őket a megsemmisítő határozat. Ezzel vert hidat az Alkotmánybíróság az államosításokból eredő, nem teljes kárpótlás és a hatályos Alkotmány között, némileg homályban hagyva, hogy az „érintetlen” kártalanítási kötelezettség valójában *nem* az eredeti kötelezettség már. Ezzel a fogással vált megmagyarázhatóvá a mulasztási igények elbírálásának felfüggesztése is. Mindennek ára volt: az eredeti problémák nem tűntek el, csak ezeket most mint a nováció alkotmányosságát kell megindokolni; s ehhez járul még, hogy a nováció fogalmának sajátos használatát is mindig meg kell magyarázni. A nováció viszont nemcsak az államosításból eredő, hanem minden más, többnyire vitatható vagy vitatott állami kötelezettség ügyében is új helyzetet teremtett, illetve mindezeket közös nevezőre hozta a korábbi jogi kötelelem nélkül adott kárpótlásokkal: a kárpótlási tör-

vény új, eredeti jogalapja lehet a tulajdoni sérelmek „rendszerváltással összefüggő” orvoslásának.

A nováció haszna eredetileg egy bonyolult probléma rövid megjelölése lett volna, s a szóban rejlő propagatív állásfoglalás a rendszerváltás jellegét illetően. A nováció ugyanis nem az ismert szerződési jogi intézmény, hanem csupán a problémamegoldás analóg voltát jelöli. Így vetette fel a 2. ABh. és fejtette ki óvatosságra intve a 3. ABh.-hoz fűzött párhuzamos vélemény: „mintegy a nováció mintájára” az eredeti kötelelem megszűnik, s új jogcímen, új terjedelemben, új feltételekkel új kötelemben „önti át” annak tartalmát a törvényhozó; azaz a régi jogcímekre nem lehet többé hivatkozni. Ennek a műveletnek azonban minden esetben alkotmányosan megengedhetőnek kell lennie. A nováció mögött ezért mindig azt alapozta meg az Alkotmánybíróság, hogy a kárpótlás adott módja a rendszerváltás sajátos körülményeire tekintettel nem ellentétes az Alkotmánnyal. A nováció tehát csak látszólag dogmatikai fogalom, valójában képes beszéd és ideológia. (Malraux: az ideológia a komplexitásnak szól...) Kár, hogy a kárpótlási határozatok fogadtatásában a csalódott agrárlobbi lármája elnyomta az Alkotmánybíróságnak ezt a fontos üzenetét.

A kárpótlás adott módjának alkotmányosságát csakis a „rendszerváltás” sajátosságaira hivatkozva lehet megindokolni. Ezt mutatja a német példa is, ahol a restitúciót szintén nem találták alkotmányos követelménynek. (A magyar Alkotmánybíróságnak nem állt rendelkezésére az a kényelmes érv, mint a német alkotmánybíróságnak, hogy az idegen hatalom kisajátításait elismerő nemzetközi magánjogi szabályokra hivatkozhasson, illetve a meztelen politikai kényszerre – amennyiben az 1945–1949 közötti államosítások elismerését az egyesítés feltételül szabták, s Németország egyesítése, mint alkotmányos feladat a reprivatizáció kizárását legitimálta. A német Alkotmánybíróság persze hivatkozott a lezárt, maguk idején legális tulajdonszerzések érinthetetlenségére is.) A magyar Alkotmánybíróság a nováció hívószava mögött a kárpótlást a tulajdoni rendszerváltás alkotmányos feladata egészébe, illetve a politikai elégtétel egészébe ágyazta be.

A 2. ABh. fejtette ki, hogy a szociális piacgazdaság megvalósítása alkotmányos feladat, s ennek feltétele a társadalmi tulajdon primátusának megszüntetése és helyette egyenjogú tulajdoni fajták létrehozása. Az Alkotmánybíróság a kárpótlási jeggyel való tulajdonszerzést a tsz-tulajdon átalakítása, s az önkormányzati tulajdon megteremtése összefüggéseibe helyezte, s ennek során lehetővé tette az *ingyenesen* tulajdonossá válók bizonyos határok közötti bevonását a terhek viselésébe. Világos ugyanis, hogy a volt tsz-tagok és alkalmazottak, valamint az újonnan létrejött önkormányzatok kizárólag az új tulajdoni rend megteremtése során és annak alapján alkotott új jogcímen válnak tulajdonossá, *éppen úgy, mint a kárpótlottak*. Ez az összefüggés is ott áll a nováció mögött: a nováció ugyanis minden kárpótlott javára új, eredeti jogcímet teremtett.

A 4. ABh. messzebb ment a nováció következményeinek levonásában, mint ahogy az emlékezetünkben megmaradt. A határozat szerint ugyanis a nováció *minden*, a kártérítési határozatokban „rendkívülinek” tartott állami tulajdonelvonásból fakadó igényre elvileg érvényes. (Alkotmányellenes a konkrét rendezés módja lehet.) A tulajdonszerzés jogszerűsége („jogszabályszerűsége”) ebből a szempontból mindegy: hiszen a régi jogcímekre úgysem lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság, amikor megállapítja a kárpótolandók „csoportképző ismervét”, beleérti azokat is, akik magántulajdonukat a jogszabály „jogellenes végrehajtásánál fogva veszítették el. A volt tulajdonos szempontjából mindegy volt az elvonás jogi eszköze és az új tulajdonos kiléte is.” Végül a 4. ABh. a társadalmi tulajdon kiépítésének alkotmányjogi megítélését azokra a tulajdonelvonásokra is vonatkoztatja, amelyek „– noha eredetileg más céljuk volt – ennek a folyamatnak a sodrába kerültek”. A 4. ABh. egyik határozati pontja, hogy a törvény az örökléshez való jogot nem sérti. A nováció tehát a régi jogcímekre hivatkozást a polgári jogi igények tekintetében is kizárja. A nováció alkotmányosan megengedett, „ezért nem kell vizsgálni azt, hogy a már a kárpótlási törvény előtt is kártalanításra vagy kártérítésre jogosultak közül kiknek volt olyan követelése, amely a polgári jog szabályai szerint vagyona részét képezte, s így örökölheto volt”. A jogosult leszármazók nem öröklük az igényt, hanem a Kpt.-nél fogva szerzik meg.

A 4. ABh. összefoglalja a nováció mögött álló valódi érvelést, a rendkívüli körülmények és az alkotmányosság viszonyát. [Erre tér vissza majd a 11/1992. (III. 5.) AB határozat „általános része”, amikor azt hangsúlyozza, hogy a rendkívüliséget figyelembe lehet venni, de csak a jogállamiság keretein belül.] A 4. ABh. megismétli, hogy az államosítások akkori rendkívülisége (tudniillik hogy a magántulajdon mint tulajdoni forma felszámolására irányultak, lásd a 3. ABh.-ban) és felülvizsgálatuk mostani rendkívüli körülményei (újabb tulajdoni rendszerváltás) megengedhetővé teszik, hogy a kárpótlás ne az alkotmányszerű államosítások esetére szóló garanciák szerint történjék, de eközben más alkotmányos elvek nem sérülhetnek, különösen nem lehet az érintettek egy csoportját sem hátrányba hozni. A határozat szerint „mindazok a körülmények és meggondolások, amelyekre tekintettel az Alkotmánybíróság az államosítási kártalanításokkal kapcsolatban alkotmányosan megengedhetőnek tartotta a kötelezettség megújítását és részleges kárpótlással való teljesítését, *a törvénnyel érintett többi kártérítési és kártalanítási kötelezettségre is érvényesek*, a nováció módszerének alkalmazása önmagában nem alkotmányellenes. ... A nováció módszere kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást. Mivel a nováció alkotmányosan megengedett, *nincs értelme vizsgálni, hogy az érintett tulajdoni károk körében egyáltalán volt-e, vagy keletkezett-e igény a reprivatizációra.*”

Az osztó igazságosság ♦ A fenti gondolatmenet az Alkotmánybíróság határozatainak érveit foglalta rendszerbe. Látható, hogy egyes – a rendszerbe illő, de mégiscsak kifejtés nélkül maradt – mondatok alapján a még nyitva (és az Alkotmánybíróság előtt) álló problémákat az addigi mederben maradvá meg lehetne oldani. Kiterjeszthető például a nováció a „polgári jogi” igényekre is, azaz a maguk idején is jogellenes tulajdonelvonásokra, a konkretizált kártalanítási igényekre, sőt az olyan kártérítési igényekre is, amelyek abból keletkeztek, hogy az állam idegen tulajdont idegenített el. Az adott ügyekben természetesen a visszautalás a 4. ABh.-ra nem elég, hanem részletesen kell indokolni. Ennek megalapozásához szeretném az Alkotmánybíróság érveit ismételten rekonstruálni, s ezzel a „nováció” metaforája mögötti gondolatot, azaz a rendszerváltásból folyó rendkívüli történelmi helyzetet és alkotmányos feladatokat világosabbá tenni.

Az Alkotmánybíróság azért volt és van itt paradox helyzetben, mert a kárpótlási törvények nem tisztázzák, hogy milyen elvi alapon is állnak. Azt a benyomást keltik, hogy eleget tesznek az „igazságosságra” hivatkozó társadalmi nyomásnak (tudniillik a volt tulajdonosok részéről), jogalapként is az igazságra hivatkoznak. Ugyanakkor mégsem teljesítik a volt tulajdonosok által követelt teljes kártérítést illetve restitúciót. Ezt az ellentmondást az Alkotmánybíróság kénytelen feloldani, mivel neki kell e megoldás alkotmányosságáról döntenie. Eközben válik világossá, hogy a részleges kárpótlás egészen más elvi alapon igazolható, mint amilyenén (az elhatárolódás hiánya miatt) a kárpótlási törvények állani látszanak. Ezt a váltást az Alkotmánybíróságnak kellett kidolgoznia, s ezzel az ügy ellentmondásosságát magára vállalnia. A *helyreállító igazságosság* nevében, a kárigények *jogalapjára* hivatkozó, *s individuális* igényekben gondolkodó kárpótlást az Alkotmánybíróságnak az *osztó igazságosságra* építve, a kárpótlás *mértékének* alkotmányosságát indokolva, s nemcsak a tulajdoni károsultak igényeit, hanem a *konkuráló alkotmányos feladatokat* is figyelembe véve kellett elbírálnia. Az Alkotmánybíróság a 2. ABh.-tól kezdve nem önmagukban, hanem a rendszerváltás összefüggésébe helyezve vizsgálta a kárpótlási törvényeket.

Az eredeti tulajdon fennállására építő nézetek az igényeket a történelmi körülményektől elszigetelten kezelik, úgy érvelnek, mintha szokványos polgári jogi esetekről lenne szó. A rendszerváltás itt csak annyi szerepet játszik, hogy annak révén a tulajdonelvonás óta eltelt időt és jogi tényeket nem létezettnek tekintik. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság érvelése azon alapul, hogy az Alkotmánybíróságnak a teljes történeti helyzetet figyelembe kell vennie [11/1992. (III. 5.) AB határozat], s ebben mind az egykori tulajdonelvonások, mind következményeik mai orvoslása rendkívüli voltának döntő jelentőséget tulajdonít.

A reprivatizációs érvelés a *jogalapra* épül, azaz a tulajdonjog fennállására, s az abból adódó igények elévülhetetlenségére. Az Alkotmánybíróság álláspontja ezzel szemben az, hogy ha az állam megszerezte a tulajdonjogot, ezen az államo-

sítási törvények megsemmisítése nem változtat. A volt tulajdonosoknak eszerint nincsenek már tulajdoni igényeik. Sőt: a kártérítési, illetve kártalanítási igények tekintetében is közömbösnek tekinti az Alkotmánybíróság az eredeti jogalapokat, mivel a „novációt” alkotmányosan megengedhetőnek találta. Ezzel az Alkotmánybíróság kizárta a régi jogalapokra való hivatkozást, és lehetővé tette, hogy a kötelezettségek megújítása révén a kárpótlási törvények közös, és eredeti (új) jogalként szolgáljanak az eredetileg is jogi kötelezettségen alapuló, valamint az e törvények által, korábbi kötelezettség fennállása nélkül adott kárpótlási igényeknek. A nováció megengedhetősége nyomán az új jogosultak közötti diszkrimináció tilalma került az alkotmányossági vizsgálat előterébe.

Az eredeti tulajdon visszaállításának (teljes kompenzációjának) koncepciója *elszigetelt alanyi igényekben* gondolkodik: minden tulajdonos a saját tulajdona helyreállítására törekszik. Az Alkotmánybíróság viszont tekintetbe veszi, hogy a szóban forgó tulajdonelvonások nem csupán egyes tulajdonosok sérelmét jelentették, hanem a magántulajdon módszeres és teljes felszámolására irányultak, s az állam különböző jogi eszközökkel érte el ezt az eredményt. A megnyitott majd befagyasztott kárigények; a teljesítetlen kárrendezési jogalkotás; a nem tulajdoni jogcímen (például kényszerletét) az állam birtokába, használatába és rendelkezése alá vont vagyonok, amelyeket az állam de facto tulajdonaként kezelt, ugyanannak a rendkívüli és egyszeri történelmi átalakulásnak, a szocialista tulajdoni rend kialakításának, s ezen belül a magántulajdon felszámolásának voltak eszközei. A volt tulajdonosok számára véletlen, és tényleges eredményét tekintve mindegy volt, hogy milyen jogalapon, vagy éppen jogellenes állami aktsussal vették-e el tulajdonukat, hiszen jogi út akár visszaszerzésükre, akár kompenzációra gyakorlatilag nem volt. (Néhány jelentéktelen, illetve diszkriminatív kivétel a szabályt nem rontja le.)

A tulajdoni sérelmek orvoslása jelenleg szintén rendkívüli és egyszeri történelmi körülmények között folyik, egy újabb tulajdoni rendszerváltás részeként (lásd 2. ABh.). Az Alkotmány preambuluma feladatként tűzi ki a parlamentáris demokráciát és szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való átmenetet. Ennek során nemcsak a múlt rendszerek által okozott tulajdoni sérelmeket kell orvosolni, hanem a volt állami s szövetkezeti tulajdon lebontásával új, egyen jogú tulajdoni formákból álló tulajdoni strukturát kell létrehozni.

A kárpótlás ezen belül csupán részfeladat. *Az új tulajdoni rend kialakításával járó tulajdonszerzéseket összhangba kell hozni az átalakulás terheinek viselésével.* Alkotmányból nem vezethető le, hogy a volt tulajdonosok a múlt rendszerben jogtalanságot illetve vagyoni és morális károkat szenvedettekkel szemben, sőt az átalakulás terheit viselő egész társadalommal szemben olyan megkülönböztetett elbánásban részesüljenek, hogy az ő követeléseiket teljes egészében kielégítse a törvényhozás. A törvényhozó alkotmányosan jár el, ha – mint

a Kpt. teszi – tekintettel van az ország anyagi teherbíró-képességére. A 2. és 4. ABh. rámutatott, hogy a Kpt. alkotmányosan terhelhette meg a volt társadalmi tulajdonból ingyenesen tulajdont kapó volt tsz-tagokat és -alkalmazottakat, valamint az önkormányzatokat a kárpótlás bizonyos részével. Hasonló teherelosztásként fogható fel a kárpótlás nem teljes volta is. Mindkét esetben az új tulajdoni rend megteremtése során, annak alapján alkotott új jogcímen, új tulajdonosok eredeti tulajdonszerzése következik be. Alkotmányosan jár el továbbá az állam, ha a tulajdoni sérelmek orvoslását arányosítja a politikai jóvátételt szolgáló, anyagi térítést nyújtó törvényekben nyújtott kárpótlással.

Az átalakulás egészébe illesztés lehetővé teszi, hogy a törvényhozó az egyes tulajdoni sérelmek eredeti jogi természetét figyelmen kívül hagyja („nováció”). A kárpótlás nem eredeti alanyi igények szerint történik, hanem az új helyzet feladatai és lehetőségei közé illesztve, figyelembe véve az átalakulás terheinek elosztását is. A „nováció” nem dogmatikai fogalom, hanem rövid megjelölésére szolgál annak, hogy a törvényhozó a rendszerváltás sajátos körülményeit a tulajdoni károk rendezése körében hogyan veheti figyelembe. A nováció tartalmával és határaival a 2., 3. és 4. ABh. a mindenkor szükséges részletességgel foglalkozott. A fent kifejtettek kiegészítik és megerősítik a 4. ABh. azon megállapításait, amelyek értelmében a nováció *minden* – az Alkotmánybíróság kárpótlási határozataiban „rendkívülinek” tartott állami tulajdonelvonásból fakadó – igényre elvileg érvényes.

Mivel a Kpt. a tulajdonviszonyok rendezésének és a tulajdoni károk orvoslásának alkotmányosan választotta olyan módját, amelyet a különböző alkotmányos feladatok kiegyensúlyozott ellátása, s ezért az osztó igazságosság jellemez, a kárpótlás megvalósításának legfontosabb alkotmányossági szempontja az egyenlő elbánás. A *hátrányos megkülönböztetés tilalmát* az Alkotmánybíróság szigorúan és következetesen érvényesítette az 1. ABh.-ban a kárpótlás koncepciója, a 4. ABh.-ban pedig a Kpt. egyes rendelkezései tekintetében. A Kpt. 1. §-a a diszkriminációt két vonatkozásban veti fel. Egyrészt úgy, hogy a kárpótlásra jogosultak személyi körének meghatározása nem ütközik-e az Alkotmány 70/A. §-ába. Az 1. § alkotmányosságát e vonatkozásban a 4. ABh. részletesen megindokolta.

Kérdéses másrészt, hogy a volt tulajdonosoknak a Kpt. által kedvezményezett körén *belül* nem alkotmánysértő-e a nováció azon hatása, hogy a különböző jogalapú igényeket egységesen kezelik és közös nevezőre hozzák a korábban jogi igény nélküli sérelmekkel. Az esetek nagy részében egy – a Kpt.-től függetlenül is fennálló és ma bírói úton érvényesíthető – igény megléte kétes. Ettől eltekintve a Kpt. éppen azáltal kezeli egyenlő méltóságúként a volt tulajdonosokat, hogy nincs figyelemmel a tulajdonelvonással és a tulajdon sorsával kapcsolatos sem ténybeli, sem jogi véletlenekre, hanem az adott társadalmi folyamat elszenvedőinek szempontjait ettől függetlenül egyenlőképpen figyelembe veszi. (Ezért nem

alkotmányellenes negatív megkülönböztetés a törvény alapján járó kárpótlás részlegessége egyes, elvileg teljes kompenzációra jogosító polgári jogi igényekhez képest, mint ahogy nem megengedhetetlen pozitív diszkrimináció az sem, hogy a tsz-eknek megváltásra felajánlott földért is kárpótlás jár.) A tulajdoni rendszerváltáson belül a kárpótlás adott megoldása társadalmi elfogadásának alapfeltétele az összes kárpótlásban részesülő tulajdonos illetve tulajdonosi csoport egyenlő kezelése. Bármely kivétel a nováció alól, amely tehát az eredeti jogcímen járó, s a Kpt. szerintinél kedvezőbb kártalanítást adna, vagy az eredeti állapotot állítaná helyre, az egész átalakulás rendjét bontaná meg, s ezzel társadalmilag sokkal kedvezőtlenebb összeredményre vezetne.

A diszkrimináció kérdése ♦ A kárpótlási ügyekben kezdettől fogva összefonódott a restitúció és a diszkrimináció problémája. Ennek elsősorban politikai okai voltak: az „eredeti” (az 1947-es!) tulajdonviszonyok visszaállítása a Kisgazdapárt (jószerivel egyetlen) politikai programja volt. Miután kormánykoalícióra lépett a részleges kárpótlás talaján álló MDF-fel, eredeti elképzeléseit (választási ígéretét) legalább a földtulajdon vonatkozásában be akarta váltani. Erre politikai esélyt az adott, hogy a FKGP szavazatai nélkül a kormánypártok kisebbségbe kerültek volna. A miniszterelnök alkotmányértelmezési indítványa 1990 nyarán, amelyet az 1. ABh. döntött el, nyilvánvalóan az Alkotmány és a jogállam korlátaira akarta figyelmeztetni koalíciós partnerét, egyben azonban a döntés kötelező volta révén az egész kárpótlási koncepció végső politikai terhét – de legalábbis az alkotmányellenesség miatt meghíúsult elképzelések vonatkozásában – az Alkotmánybíróságra hárította.

Ez volt az Alkotmánybíróság első nagy rendszerváltási ügye, amelyben az alkotmányosság és a „múltat végképp eltörölni” akaró politikai szándékok megütköztek, s végeredményben a jogállam korlátai közé kényszerültek. A tsz-tulajdon kisajátítási eljárás és kártalanítás nélküli, törvénnyel való elvonása eklatáns példája volt annak a felfogásnak, amely a jogi diszkontinuitást vallotta, és az 1949 és 1989 között történeteket (persze politikai szelektivitással) – mint „törvénytelen” – egyszerűen semmisnek tekintette. Az Alkotmánybíróság az 1. ABh.-ban nem ment bele explicite a jogfolytonosság kérdésébe, hanem döntését a diszkrimináció tilalmára alapozta. (A tsz-tulajdon alkotmányos védelmét úgy alapozta meg, hogy az Alkotmány 12. és 13. §-ának indítványozott értelmezésébe bevonta a köz- és magántulajdon egyenjogúságáról és egyenlő védelméről rendelkező 9. §-t is.) Ezzel egy merőben „semleges”, szinte eljárási alkotmányi szabály alkalmazásába fordította a politikai kérdést. A tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés alkotmányossága eldöntésére az Alkotmánybíróság az 1. ABh.-ban részletes tesztet állított fel a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban vázolt felfogása alapján a pozitív diszkriminációról (végső soron Dworkin alapján). Az Alkot-

mánybíróság gyakorlatában meghonosodott és formulává vált „egyenlő méltóságú személyként kezelés”, azaz a megkülönböztetettek szempontjainak ugyanolyan súlyú kezelése mellett az Alkotmánybíróság megkívánta annak bizonyítását is, hogy a nem földtulajdonosok hátrányos helyzetbe hozása szükséges volt ahhoz, hogy a majdani piacgazdaságban a személyek egyenlőségét a lehető legteljesebben megközelítsék, és hogy a nem földtulajdonosok hátrányba hozása nélkül a piacgazdaság induló feltételei sokkal rosszabbak lennének. (Hasonló kritériumokat állított az Alkotmánybíróság a tulajdonosok és nem tulajdonosok megkülönböztetése alkotmányosságára is. Ez a 4. ABh.-ban már nem a privatizáció összefüggésében, hanem a politikai kártérítésben részesülő csoportok képzése összefüggésében került elbírálásra.) Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a földtulajdon helyreállítása és a többi tulajdonos részleges kárpótlása nem tekinthető ugyanazon kártalanítás különböző módjainak.

A 2. ABh.-ban a fentieknek megfelelően egységes, a föld vonatkozásában is részleges kárpótlási koncepció került az Alkotmánybíróság elé. A földtulajdon különleges kezelését a politika azonban nem adta fel. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a földre – minthogy korlátozottan rendelkezésre álló és sajátos jogi helyzetű fedezete a kárpótlásnak – eltérő szabályokat lehet megállapítani. A 4. ABh. azonban alkotmányellenesnek minősítette a Kpt. azon részeit, amelyek ezzel élve értékörző kárpótlásszámítást, és kirívóan kedvező felső kárpótlási határokat állapítottak meg.

A tsz-ek ingyenes kisajátítása helyébe a Kpt.-ben a kárpótlási jeggyel fizetett vételi jog lépett. Ennek alkotmányossági megítélését már a 2. ABh. a társadalmi tulajdon lebontása *egészébe* helyezte, s lehetővé tette az ingyenes tulajdonszerzők „megterhelését”, majd a 4. ABh. a konkrét szabályozást a tsz-tagok jövődó magántulajdona számára kötelezően képzendő alapra és a Ptk. 375. § (3) bekezdése szerint lehetséges bírói mentesítésre tekintettel alkotmányosnak találta.

Az egyenlőség egyre fontosabbá válik: az egész kárpótlás végső alkotmányossági mérlegét ez igazolhatja majd.

c) Visszaható hatályú büntető törvényhozás

Az Alkotmánybíróság egész eddigi működésének politikai szempontból legjelentősebb, nemzetközileg is a legnagyobb visszhangot kiváltó ítélete a 11/1992. (III. 5.) AB határozat volt, amely alkotmányellenesnek mondta ki az 1944 és 1990 között elkövetett és politikai okból nem üldözött bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvényt. Ezt a döntést a nemzetközi sajtó is mint a szilárd jogállamiság bizonyítékát, és az Alkotmánybíróságot mint ennek letéteményesét értékelte. A határozat a régió többi országa számára is mintául szolgálhat, amelyekben mindenütt napirendre kerül(t) a múlt rendszerekben elkövetett tettekért való büntetőjogi felelősségre vonás, ami részben az elévülés kérdését, részben pedig

bizonyos cselekmények politikai megítéléstől függően megváltozott büntetőjogi minősítésének és üldözésének problémáját veti fel.

Az ügy alkalmat adott az Alkotmánybíróságnak, hogy általában is kifejtse álláspontját a rendszerváltás és a jogállamiság viszonyáról, és az Alkotmánybíróság szerepéről a rendszerváltásban. A konkrét ügy megoldása viszont a jogbiztonság értelmezésére épült, s ennek révén az Alkotmánybíróság a lehetőségekhez képest a leginkább megmaradhatott a „technikai” szintű érvelésnél. Az Alkotmánybíróság következetesen alkalmazta azt a korábbi „jogbiztonság”-ítélkezésében kifejlesztett tételét, hogy a formális jogbiztonság elsőbbséget élvez az igazságossággal szemben, amely ezért csak a garanciális szabályok keretei között érvényesülhet. Szorosan összefügg a jogállam és a jogbiztonság elvével az „alkotmányos büntetőjog” követelményrendszere, amelyet az Alkotmánybíróság e határozatában fejtett ki részletesen, s melynek alapján a törvény alkotmányellenességét büntetőjogi szempontból megállapította. A határozatnak ez az egyik újdonsága.

Az alkotmányos büntetőjog követelményei különösen a legalitás elvéből, a jogbiztonságból, valamint az állam büntető hatalmának az Alkotmány 8. §-ával összhangban lévő korlátaiból állnak össze. A legalitásnak az a jelentősége, hogy az igazságosságot és erkölcsi indokltságot csak az Alkotmánynak megfelelő törvények keretében lehet érvényesíteni. A jogbiztonságból fakad a visszamenőleges hatály tilalma, valamint az eljárási garanciák. Mivel a büntetőjog tilalmi – és különösen a büntetések – alapjogot érintenek, a büntetőjogi beavatkozásnak elkerülhetetlennek és arányosnak kell lennie a 8. § szerint. Mindezekhez az elévülés több szálon kapcsolódik. Egyrészt a büntető hatalom korlátja. Másrészt olyan korlát, amelyet az állam a jogbiztonságra is tekintettel szab magának: benne a bűnüldözés eredménytelenségének kockázatát az állam vállalja. Az Alkotmánybíróság nem bocsátkozott annak elemzésébe, hogy az elévülés eljárási, vagy anyagi jogi intézmény-e. Végeredményben az anyagi jogi felfogással egyező eredményre jutott. Az érvelés egyik szála szerint a bekövetkezett elévülés alanyi jogot keletkeztet arra, hogy az elkövetőt ne üldözzék, és ne büntethessék meg. Másrészt – s ez a leglényegesebb – az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéssel kiterjesztette a nullum crimen (a visszaható hatály és a súlyosabb elbírálás tilalmának) az 57. § (4) bekezdésébe foglalt elvét a cselekmény büntetőjogi elbírálásának egészére, azaz az elévülés szabályaira is. „A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát.” A határozat szerint a büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. Így az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén keresztül a büntetőjog számos alapelvét „alkotmányos elvvé” emelheti. Ez ugyanaz a technika, mint amit az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság ese-

tében követett. (Például az objektív büntetőjogi felelősséget nem tiltja kifejezetten az Alkotmány, mégis az emberi méltósághoz való jogból következik, hogy csak bűnös elkövetőt lehet megbüntetni.)

Az „alkotmányos elvek” ilyen megállapítása az Alkotmánybíróság alapjogi aktivizmusának bizonyítéka.

Az ügy további újdonsága, hogy a jogbiztonságra alapozva itt mondta ki az Alkotmánybíróság első ízben a „norma határozottságának” alkotmányos követelményét is. (A törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét, ezért alkotmányellenes.) Korábban az Alkotmánybíróság kitért az elől, hogy a *Normenklarheit*et alkotmányossági feltétellé nyilvánítsa, mondván, hogy a stílusból és szerkesztésből adódó értelmezési nehézségek technikai és nem alkotmányossági kérdések [például a 167/B/1991/10. AB határozat]; s maximánk volt, hogy a technikailag rossz jogszabály ettől még alkotmányos lehet. Az elévülési törvény esetében azonban a törvény minden lényeges eleme értelmezési nehézséget okozott. (Mit jelent az elévülés újrakezdése, mit jelent az állami büntetőigény nem érvényesítése, mi és milyen értékrendhez képest minősül politikai oknak, alkotmányellenes bizonytalanság továbbá, hogy a törvény úgy határozza meg a tárgyi hatálya alá vont bűncselekményeket, hogy nincs tekintettel a tényállások időközbeni változásaira, illetve a hazaárulás jogi tárgyának megváltozására a különböző politikai rendszerekben.) Nem lehet tehát vitás, hogy az Alkotmánybíróság feladatát teljesítette, mikor ezt a lépést megtette. Látni kell azonban azt is, hogy ezzel újabb, széles mérlegelési lehetőséget nyújtó alkotmányellenességi okot vezetett be, amelynek kritériumait majd a hosszú gyakorlat és főleg a határesetek fogják megadni.

d) A múlt intézményei

A társadalmi bíráskodás ♦ A társadalmi bíráskodás jogi megszüntetése – hiszen a gyakorlatban régóta nem élő intézményről van szó – a 40/1991. (VII. 3.) AB határozattal megtörtént. Az Alkotmánybíróság szerint a társadalmi bíróság nem tekinthető az Alkotmány 45. §-a szerinti bíróságnak, s a 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállam keretei közt nincs létjogosultsága. Utalt az indokolás arra, hogy a társadalmi bíróságok felállításával az állam elhalása folyamatát kívánták gyorsítani. Nyilván a szocialista ideológiai beágyazottság és a társadalmi bíráskodás tényleges elhalása tette ilyen sommássá az indokolást. Hiszen a békebíráskodás, mediáció, választottbíráskodás nem feltétlenül idegen a jogállamtól.

A társadalmi szervek bevonása a jogalkotásba ♦ A társadalmi szervek közreműködése a jogalkotásban két lépésben került az alkotmányos követelményeken kívülre. Még 1990-ben elutasította az Alkotmánybíróság a társadalmi vitát meg-

szüntető törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt [28/1990. (XI. 22) AB határozat]. Az indokolás éles politikai minősítést tartalmaz: a társadalmi vita nem a közvetlen demokrácia intézménye, hanem annak pótléka, amely „az állampárti hatalmi mechanizmus részeként kapott értelmet, kiiktatása a parlamentarizmus és a jogállamiság kiépítésének folyamatával összhangban történt”. A 30/1991. (VI. 5.) AB határozat is véglegesíti, hogy „önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintett szervektől nem kértek véleményt, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé”. Ez a határozat egyrészt abba a vonalba illeszkedik, amely a régi rendszerinti formai hibát nem tekinti megsemmisítési oknak, ha nincs mellette materiális alkotmányellenesség; másrészt a SZOT és más társadalmi szervek parlamentáris rendszerbe illő jogállását szabja meg. A döntés még az „alkotmányos ajánlás” kategóriájával operál annak bizonyítása érdekében, hogy az Alkotmány 36. §-ából, amely szerint feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel, nem vezethető le az utóbbiak bevonása nélkül kiadott jogszabály alkotmányellenessége. A 42/1991 (VII. 12.) AB határozat a szakszervezetek egyetértési jogát szünteti meg mindazokban a kérdésekben, amelyek egyedi munkajogi döntésekre vonatkoznak: a szakszervezet nem korlátozhatja a munkaszerződés alanyainak, illetve a munkáltató törvényben biztosított rendelkezési jogát.

A szakszervezetek persze makacsul hivatkoznak a megkérdésük nélkül hozott jogszabályok alkotmányellenességére, hiába utal az Alkotmánybíróság ismételten a fenti, állandó gyakorlatára [12/1991. (IV. 11.), 26/1992. (IV. 30.) és 27/1992. (IV. 30.) AB határozat].

A „vagyonelszámolás” ♦ Az elszámoltatás az átmenet népszerű politikai követelése volt. (Az 1989. őszi népszavazás egyik kérdése így szólt: „Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról?”) Az elszámoltatás aztán a lassú átmenet során átalakult az elszámolások kijátszásának, a „vagyonátmentésnek”, illetve az ezt akadályozni igyekvő jogalkotás alkotmányosságának kérdésévé.

Itt jelenik meg a „múlt rendszer intézményei” megkülönböztetés alkotmányossága. Az Alkotmánybíróság először implicite adott igenlő választ a megkülönböztetésre, amikor még 1990-ben az egyes állami és pártvezetőket vagyonnyilatkozatra kötelező törvényt a jelenleg működő pártok és társadalmi szervezetek vezetői tekintetében alkotmányellenesnek nyilvánította és visszamenőlegesen megsemmisítette [20/1990. (X. 4.) AB határozat]. Igaz, hogy az indítvány csak a jelenre vonatkozott, de az Alkotmánybíróság nem látott „lényegi összefüggést” az 1980 óta vezető állásokat betöltők és a jelenlegiek jogainak korlátozása között, s az indokolás érvelése (állami pénzekre befolyással nem rendelkező személyek

esetén a magánszférát korlátozó vagyonynyilatkozat alkalmatlan és aránytalan eszköz a közélet tisztasága biztosítására) sem lett volna megnyugtatóan alkalmazható a korábbi párt- és társadalmi szervezeti vezetőkre. Explicit elismerése „az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek” megkülönböztetésének a vagyonszámolásra kötelezésüket alkotmányosnak tartó 1154/B/1990. határozat (1991. július 8.). Az indok a politikai kötődés mellett az állami vagyonnal való összefonódás. (Bár az indokolás azt is mondja, hogy a törvény címe nem általános politikai minősítés, hanem a szabályozás célját állapítja meg, s az indokolt vagyonszámoláson egyetlen rendelkezése sem megy túl.) Ezzel az Alkotmánybíróság mégis elmozdul a politikától más tárgyszerű érvek felé.

A párt és szakszervezeti vagyonnal való elszámolást az Állami Számvevőszék nem fogadta el sem az MSZP-től, sem a SZOT-tól. Az elszámolásig a vagyont terhelő elidegenítési és terhelési tilalmat mindketten megtámadták, mint a tulajdon- és a párt-, illetve szakszervezeti jogok alkotmányellenes korlátozását. Az Alkotmánybíróság modellje egy más vagyontmentési ügyben – a tsz-földek visszaélészerű tömeges eladása a tsz- és a földtörvény meghozatala előtt – korábban hozott két határozata volt [7/1991. (II. 28.) és 13/1992. (III. 25.) AB határozat]. Eszerint a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozása átmenetileg alkotmányos lehet, amíg a készülő törvények célkitűzéseinek elérése elkerülhetlenné teszi, vagyis a törvények meghozataláig. A törvényhozó azonban nem tolhatja ki a határidőt „tetszése szerint”, a jogbiztonság megköveteli, hogy az érintettek biztonsággal számolhassanak a korlátozás végső határidejével.

Ezt az elvet alkalmazta az Alkotmánybíróság az MSZP vagyonára a 24/1992. (IV. 21.) AB határozatban. Két hónapot hagyott a törvényhozónak, hogy a jelenlegi szövegben bizonytalan tartalmú („az Országgyűlés további intézkedéséig”) korlátozása helyébe végső határidőt szabjon. Tekintettel a törvényhozás túlerheltségére rendkívül súlyos szankció az, hogy a határidő lejártával az elidegenítési és terhelési tilalom hatályát veszti. Az eredeti törvénysszövegben pontosan meghatározott határidők fent leírt módosítását az tette ugyanis szükségessé, hogy az MSZP nem számolt el határidőre hitelesen. Az Alkotmánybíróság itt annyira ügyelt az elfogulatlanságra, hogy az elszámolásra kötelezett MSZP-nek felróható késedelmet és a törvényhozás (maga okozta?) terheit úgy próbálta egyensúlyban tartani a tulajdon korlátozása elkerülhetetlensége elvi tételével, valamint a politikai elfogultság árnya távol tartásával, hogy az eredmény könnyen a törvény megszegőjének kedvezhet. [A tsz-ügyben a 13/1992. (III. 25.) AB határozat beírta „utolsó figyelmeztetéssel”, de nem helyezte hatályon kívül a törvényt, és visszatartotta a földeladásokat.]

Az ügysorozatban megfigyelhető, hogy az érvelés politikai szempontból egyre semlegesebbé válik. (Ugyanígy történt a társadalmi vita és a szakszervezetek jogalkotási szerepe kapcsán is.) Az Alkotmánybíróság itt is teljesen „techni-

kai” jellegű mércét talált: a korlátozás kiszámíthatóvá tételét a végső határidő megjelölése által.

Ezzel szemben az indítványok a tulajdonjog sérelmén kívül alapvető politikai szabadságjogok, sőt rendszerint minden szóba jöhető nemzetközi egyezmény megsértésére hivatkoznak, agitatív módon megkísérlik, hogy ügyüknek politikai jelleget adjanak.

A szakszervezeti vagyon rendezése az elszámolási kötelezettség, valamint a végleges rendezésig fennálló elidegenítési és terhelési tilalom tekintetében meg egyezik a „múlt rendszerhez kötődő” szervezetek vagyonának sorsával; a törvény rendelkezik azonban a vagyon igazgatásáról is a végleges rendezésig. Míg az Alkotmánybíróság a pártvagyon tekintetében a politikai kérdést a népszavazással eldöntöttnek tekintette, s ezután csak arra a technikai vizsgálatra szorítkozott, hogy a korlátozás ehhez a célhoz képest elkerülhetetlen és arányos-e, a szakszervezeti határozatban [26/1992. (IV. 30.) AB határozat] részletesen kifejtette az elszámoltatás politikai indokainak alkotmányos voltát. Eszerint a törvényhozó beavatkozása alkotmányos célt szolgált: a szakszervezeti „célvagyon” megóvását szakszervezeti célú felhasználásra az újrafelosztásig. A szakszervezetek felbomlása, illetve átalakulása jogilag rendezetlenül ment ugyanis végbe, s nem tisztázott a SZOT és MSZOSZ közötti jogutódlás sem. Másrészt viszont az Alkotmánybíróság ügyelt arra, hogy a szakszervezetek sajátos átmeneti helyzete ne szolgálhasson indokul más társadalmi szervezetek vagyonának utólagos szétosztására, valamint arra is, hogy a szakszervezeti vagyon feletti átmeneti rendelkezés szabályai kifogástalanok legyenek, ezért hatályon kívül helyezte a legerősebb szakszervezeteknek kedvező rendelkezési lehetőséget.

A párt és a szakszervezetek kezelése közötti különbséget az indokolja, hogy a SZOT ténylegesen kényszerszervezetre épülő monopolszervezet volt, amelynek helyében teljesen új, plurális szakszervezeti struktúra van éppen kialakulóban, jogilag teljesen rendezetlen viszonyok között. Ezzel szemben az MSZP egy párt lett a sok közül, az MSZMP jogutódjaként. („Az elmúlt rendszerhez kötődő szervezeteket” a törvény szerint is éppen a jogutódi minőség köti a múlt rendszerhez, már amennyiben nem maradtak fenn változatlanul.) A szakszervezeti diszkontinuitás jegyében áll a 27/1992. (IV. 30.) AB határozat is. Ez nem tekinti alkotmányellenesnek, hogy tagdíjlevonási megbízását minden szakszervezeti tagnak meg kell újítania, s régi megbízások hatályukat veszítik.

A vezetők cseréje ♦ A vezetők kicserélése a rendszerváltás politikai programjának része lehet (és volt is, lásd „nagytakarítás”). Alkotmányjogi kérdésként a kivitelezés szabályozásának módja merülhet fel. Az Alkotmánybíróság elé került ügyek – az orvosigazgatók, a rendőr(fő)kapitányok, oktatási intézmények igazgatói, bírósági elnökök kinevezése – közül csak az orvosigazgatók ügye [31/1991.

(VI. 5.) AB határozat] vetett fel olyan kérdéseket, amelyek valóban a rendszerváltással együtt járó vezetőszerék elvi alkotmányos problémái. Ezekre azonban a határozat nem tért ki, mert egy kézenfekvő formai alkotmányellenesség miatt megsemmisítette a jogszabályt, s arra hivatkozva, hogy a többi kérdés eldöntéséből „többség joghatás nem következne”, ezekkel nem is foglalkozott.

A támadott kinevezési jogszabályok általában „demokratizálták” a kinevezés rendjét: pályázati rendszert vezettek be, illetve a vezetetteknek vagy az egyébként érintetteknek adtak beleszólási jogot. Ez elvileg nem állhat ellentétben az Alkotmánnyal; az indítványok egy része éppen azt támadta, hogy a lebonyolítás eltért a törvény intenciójától (rendőrkapitányok, bírósági elnökök – az utóbbi ügyek folyamatban vannak). Ez a demokratizálás csupán távolról függ össze a rendszerváltással, s nem a „vezetősere” sajátos problémáját veti fel. Ezt nemcsak az mutatja, hogy van a felülvizsgált jogszabályok között 1986-os rendelet is [47/1991. (IX. 24.) AB határozat], hanem hogy több esetben [31/1991. (VI. 5.) és 47/1991. (IX. 24.) AB határozat] az alkotmányossági vizsgálat eredményeként éppen a részvétel jogát kellett korlátozni. Áruló jel a rendszerváltás természetéről, hogy az indítványok mögött csak egyetlen esetben állt a participáció, valamint a „rég” vezetők hátrányos megkülönböztetésének kérdése (is) [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, orvosigazgatók]. Egyébként csupán a kinevezési hatalom újraelosztásáról van szó, elsősorban a Kormány s az önkormányzatok között. (Félreismerhetetlen a parlamenti vita ellenzéki érveinek ismétlődése a rendőrkapitányok kinevezése ügyében.)

Az orvosigazgatók választásáról szóló rendelet még nem teljesen az említett hatásköri harc eredménye – hiszen még a helyi önkormányzati választások előtt született, inkább az Ötv.-re tekintet nélkül, mint annak ellenében. Itt – a biztonság kedvéért minél gyorsabban – maga a minisztérium valóban el akarta végezni az ígért vezetőszerét: ki akarta szakítani a kórházigazgatói posztot a helyi összefonódásokból, egyetértési jogot adva az orvosoknak („választás”), s az „egyszeri és kivételes esetben” nyíltan megnehezítette a régi igazgatók újraválasztását. Ez utóbbi alkotmányosságának elbírálása lett volna az igazi precedens, s minden jövőbeni participációs jogszabályra hatással lehetett volna a „választásra” jogosult dolgozói körrel alkotott véleményünk. Ehelyett maga az Alkotmánybíróság redukálta az ügyet tiszta hatásköri határozattá. A különvéleményekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem a vezetősere „rendszerváltó” kérdéseire koncentrált, hanem a kihirdetett, érvényes, de még nem hatályos törvény intenciójával ellentétes rendeletalkotás alkotmányellenességére, illetve a „várakozó törvénnyel és a várakozó Alkotmánnyal” ellentétes rendelet szankcionálására az ex tunc megsemmisítéssel. E vita hozadéka a „jogalkotási jogbiztonság” mint a jogbiztonság másik értelme a lezárt jogviszonyok kímélete mellett. A többség kitartott ez utóbbi mellett – az eltelt kilenc hónapra, s végül is a demokratikusabb „válasz-

tásra” tekintettel. Utólag nézve mégis kár, hogy a teljes ülés nem merészkedett nekivágni a fent jelzett elvi kérdéseknek. A rendszerváltás múltával, erre már nem is lesz alkalma. Az iskolaigazgatók esetében [47/1991. (IX. 24.) AB határozat] – ahol a fenti jogalkotói engedetlenség nem állt fenn – az Alkotmánybíróság tanácsa problémátlanul ex nunc megsemmisítéssel juttatta kinevezési jogukhoz az önkormányzatokat (s ajánlotta a jogalkotónak a pedagógusok egyetértési joga helyett más, az érdemi döntést az önkormányzatnál hagyó részvétel bevezetését.)

e) Az új államszervezet kérdései

A köztársasági elnök jogállása ♦ A köztársasági elnök jogállásáról az Alkotmánybíróság négy alkotmányértelmező határozatot hozott [7/1990. (IV. 23.) és 48/1991. (IX. 26.) AB határozat – Göncz I.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat – Göncz II.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat – Göncz III.], s összefüggött az elnökválasztással az Alkotmánybíróság legelső, szintén alkotmányértelmező határozata is [1/1990. (II. 12.) AB határozat]. Ez a példátlan gyakoriság nyilván problémákat jelez.

A köztársasági elnök intézményét az új Alkotmány állította vissza, de az elnöki jogállás már azóta vitakérdés volt, mióta az új alkotmányozás kérdése egyáltalán felmerült. A népszerűen az „erős”, „gyenge”, „közepesen erős”, illetve „közepesen gyenge” elnök körüli viták szinte elfedték a lényegét, hogy ugyanis az egész állami berendezkedés jellegéről van szó: a parlamentáris vagy prezidenciális rendszerről. A kettő között lehetséges – sokat emlegetett – átmenetek valójában értelmezhetetlenek az elnöki hatalom határainak módosíthatásaira szűkítve. Ugyanis nem az elnökről egyedül, hanem a rendszerről van szó. Ez a politikai vitákban háttérben maradt. Például a miniszterelnök jogállása sosem volt nyilvános vita (sőt népszavazás!) tárgya, sorsdöntő módosítása titkos paktummal pecsételődött meg. Az elnök jogállását tehát sosem önmagában, hanem az Alkotmány szerinti rendszer egészét tekintve, beleértve a miniszterelnök jogállását is, kell megvizsgálni. Az Alkotmánybíróság ezt így is tette a Göncz I. döntéstől kezdve. (Ebben az ügyben egymásra tekintettel elemezte az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök hatásköreit a fegyveres erők irányításában, illetve kifejtette az ellenjegyzés intézményét.)

A köztársasági elnök intézménye körüli politikai küzdelmek az „erősséget” az elnöki hatáskörökön kívül az elnök a politikai súlyára is értették: innen származtak a nép általi közvetlen választás körüli viták, az ezzel kapcsolatos kivételes átmeneti szabályok, alkotmánymódosítások, népszavazások. A direkt választásnak szokásosan tulajdonított „erősebb legitimáció” olyan politikai kategória, amely az Alkotmánybíróság számára közömbös kell legyen. Az elnök jogállását e tekintetben a választás és a hivatal megszűnésének a hatályos Alkotmányban

lévő szabályai határozzák meg. Ezek a „rendszer” részei. De a közvetlen vagy közvetett választás és a hatáskörök között nincs jogi összefüggés.

A „rendszerváltás sajátos körülményei” az elnök jogállását többször is megváltoztatták, és politikai szerepét felértékelték. Mindezek olyan nyilvánvalóan összefüggtek pártpolitikai érdekekkel, és az ilyen érdekek változásával olyan nyilvánvalóan fordultak ellenkezőjükre az „elvi” álláspontok az elnök alkotmányos szerepét illetően, hogy az Alkotmánybíróság a rendszerváltás sajátos körülményeit kizárólag úgy vehette figyelembe, hogy kérelmelhetetlenül ragaszkodott a stabilitáshoz, tudniillik az Alkotmányban adott elnöki jogállás megváltoztathatatlanságához. Az Alkotmánybíróság elé került ügyekben ez úgy jelent meg, hogy az Alkotmánybíróság nem engedte meg az elnöki hatáskör kiterjesztő értelmezését. (Ezt a kinevezési jogkör alkotmányos gyakorlásának feltételei tekintetében a Göncz III. határozat rendelkező részében ki is mondta.) A köztársasági elnök maga terjesztette az Alkotmánybíróság elé (és hozta nyilvánosságra) elképzelését arról, hogy „a hatásköri összeütközéseknek az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani”, valamint hogy – a közigazgatás irányítását kivéve – akár politikai megállapodások alapján, akár azon az alapon, hogy egy szervet nem kizárólagosan a Kormány irányít, kinevezési jogkörét úgy értelmezi, hogy az konszenzuson alapuló döntést jelent.

A köztársasági elnök értelmezése saját jogállásáról alkotmányos lehetőségeinek egyértelmű és elvi igényű kiterjesztő értelmezése. Az elnöknek a végrehajtó hatalom élére helyezése átrendezi az Alkotmányban rögzített államszerkezetet. A „szokásjogi módszer” pedig az elnök sérthetatlensége folytán egyoldalú döntést is jelenthet.

Az Alkotmánybíróságnak mindezzel szemben ragaszkodnia kellett az Alkotmány stabilitásához. Nem a miniszterelnöknek a köztársasági elnök hatáskörét szűkítő törekvéseiről van tehát a Göncz-ügyekben szó, hanem egyrészt a köztársasági elnök saját kiterjesztő alkotmányértelmezéséről, továbbá – a miniszterelnöki és köztársasági elnöki tisztséget betöltő konkrét személyektől függetlenül – a láthatatlan alkotmány számára a parlamentáris berendezkedés fenntartásáról, és annak a módszernek az elutasításáról, amely az Alkotmányt alkotmánymódosítás nélkül akarja megváltoztatni.

Hasonlóképpen a hivatalban lévő köztársasági elnök saját, kiterjesztő értelmezéséről volt szó már a legelső, 7/1990. (IV. 23.) AB határozatban (Szűrös-ügy) is. Az elnöki jogkört az Alkotmány 29/E. §-a értelmében gyakorló országgyűlési elnök szerette volna „ideiglenes köztársasági elnöki” funkcióját addig betölteni, míg az elnöki tisztség betöltése véglegesen rendeződik (amelynek időpontja, tekintettel a közvetlen választás körüli bonyodalmakra, nem volt egyértelműen előre látható).

Az Alkotmánybíróság már itt is azt a módszert alkalmazta, amelyet a későbbi elnöki ügyekben: a köztársasági elnök akadályoztatása esetére szóló többi – a helyettesítés befejezéséhez egyáltalán nem kapcsolódó – szabályban keresett olyan támpontot, amelyből az adott tisztség egészére érvényes jellemző általánosítható. Így abból, hogy a köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, másrészt bizonyos köztársasági elnöki jogköröket nem is gyakorolhat, az Alkotmánybíróság oda jutott, hogy a köztársasági elnök helyettesítése nem önálló tisztség, hanem éppen az országgyűlési elnöki funkcióhoz kötődik, következésképpen a mindenkori Országgyűlés elnökét illeti meg. Az Országgyűlés akkori elnöke által bevezetett „ideiglenes köztársasági elnöki” intézményről pedig megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az csupán nyelvi rövidítés, alkotmányjogilag nem létezik. Az Alkotmánybíróság továbbá szigorúan az Alkotmány elemzésére szorítkozott, sem használt fel semmi olyan érvet, amely nem a kérdéses intézmény alkotmányi szabályai-ból következett volna. Utalt is az Alkotmánybíróság arra, hogy értelmezése a helyettesítés bármely esetére érvényes, nem csupán az adott „történelmi szituációra”.

Mindezt azért fontos kiemelni, mert szerintem az Alkotmánybíróság megmaradt ennek a módszernek az erényeinél a Göncz-ügyekben is. A Göncz I. ügyben a főparancsnoki jogkör értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság a fegyveres erők irányításának alkotmányi megosztásából indult ki, az irányítási jogosítványokkal összhangban állapította meg az irányítás fogalmát, s ezt minden egyes irányítani jogosult teljes jogállásával összevetve értelmezte. Ugyanígy járt el az Alkotmánybíróság az elnök kinevezési jogkörét értelmezve is: az Alkotmányban fellelhető összes jogkör megvizsgálásával és tipizálásával jutott el oda, hogy megállapította az „önálló politikai döntés” kategóriáját és jellemzőit, amelyeket aztán a kinevezés megtagadására is alkalmazott. A kinevezési jogkör tartalmi korlátait tehát az Alkotmánybíróság nem az Alkotmány 29. §-a szerinti „örkődő” funkcióból vezette le, csupán utalt arra, hogy az elnök az önálló politikai döntésekkel ennek a feladatnak tesz eleget, továbbá „az államszervezet demokratikus működése” formulát is innen kölcsönözte (már csak a fenti összefüggés miatt is szerencsésen). Nem a 29. §-ból származik azonban az ügydöntő „súlyos zavar” kritériuma, hanem ez éppen az egyéb önálló politikai döntések közös jellemzője volt. A Göncz III. ügyben az Alkotmánybíróság tisztázta is ezt: kifejezetten eloldotta a hatáskör-korlátozást az öröködéstől, és a részletes kifejtés által ettől a formulától is.

A határozatok metodikája ugyanaz. E tekintetben nincs semmi különbség a Göncz I. határozat részei között sem. Különvélemények viszont csak a kinevezési joggal kapcsolatban keletkeztek, amely az első indítványtól kezdve aktuális politikai vita tárgya.

A Göncz-határozatok elvi jelentőségű eredménye az elnök és a végrehajtó hatalom viszonyának tisztázása. A Göncz I. ügyben erre kimondott tételt a Göncz III.-ban az Alkotmánybíróságnak meg kellett ismételnie. (Az Alkotmány kizárja azt a konstrukciót, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe.) Ugyancsak tartalmazza a határozat, hogy a Kormány hatásköre általános: kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. A köztársasági elnök jogállása szempontjából hasonló jelentősége van annak, hogy a határozat az elnöki jogállás sajátosságát az elnök sérthetetlenségében, azaz politikai felelősségének hiányában határozza meg. Ebből következik az önálló politikai döntések kivételessége és kiterjesztő értelmezésük alkotmányellenessége.

A határozat elhárítja az Alkotmánybíróság vizsgálódási köréből a „rendszerváltás sajátosságaihoz” tartozó törekvést a hadsereg viszonylagos autonómiájára az államszervezetben belül. Gyakorlatilag azonban meggátolja a hadsereg kikerülését az alkotmányos kontroll és a felelős irányítás alól. A Göncz I. döntés ugyanis a fegyveres erőket a végrehajtó hatalom részének tekinti, a hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati („párt”-) politikától ezen belüli politikai döntés. A honvédség parancsnoka vezetési jogkörét kizárólag az irányítás keretein belül gyakorolhatja. Viszont megköveteli a határozat azt is, hogy a fegyveres erők irányításában az Alkotmányban erre felhatalmazott szervek mindegyike részt vegyen. A határozat kimondja, hogy a három irányító szerv hatáskörei alkotmánymódosítás nélkül nem vonhatók el, viszont bármelyiké a másik kettő sérelme nélkül bővíthető. A határozat a főparancsnoki hatáskört irányító hatáskörnek minősíti, amelynek tartalmát az Alkotmány és a törvények taxatív meghatározzák.

A Göncz I. ügy két jogelméleti kérdést is felvetett a joghézag és a szokásjog alkotmányjogi szerepét illetően. Lehetséges-e joghézag az alkotmányban, és az kitölthető-e szokásjogi úton? Három álláspont körvonalazódott az ügyben. A köztársasági elnöknek az Alkotmánybírósághoz intézett levelében kifejtett álláspontja szerint az alkotmányban joghézag van a köztársasági elnök és a Kormány közti hatáskörmegosztás szabályozásában. Ezeket a joghézagokat álláspontja szerint szokásjogi úton lehet kitölteni. E szokásjog a köztársasági elnök és a miniszterelnök közti megállapodások révén alakulna ki.

Kilényi, Schmidt és Vörös alkotmánybíró urak különvéleménye szerint a hatásköri kérdés az Alkotmány jelenlegi szövege alapján, alkotmányértelmezéssel nem dönthető el. Ez az álláspont tehát elismeri a joghézag létezését, ám véleményük szerint ennek kitöltése nem valósítható meg sem alkotmányértelmezéssel, sem szokásjogi úton, hanem kizárólag az Alkotmány kiegészítésével.

A többségi határozat nem tér ki a joghézag kérdésére. A párhuzamos vélemények azonban egyértelműen kifejtik azt az álláspontot, mely implicite meg húzódik a többségi vélemény háttérében. Ádám, Herczegh, Lábady és Tersztyánszky alkotmánybírók kategorikusan kifejtették az alkotmány egységességének elvét, mely szerint az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer, melyben alkotmányjogi kérdések eldöntését meghíúsító hézag nem lehet. Az alkotmányértelmezési módszerekkel tehát valamennyi kérdés eldönthető. Az érvelés közeli rokonságban áll a német Alkotmánybíróság 1951. évi határozatával, mely kifejtette az alaptörvény szerkezeti egységének elvét (1 BVerfGE 14). Szabó és Zlinszky alkotmánybírók párhuzamos véleménye szintén az alkotmányos rend zártsága mellett foglal állást; joghézag nem lehet, és elutasítják a szokásjogi úton történő alkotmánykiegészítést.

Az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörök ♦ Az Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit anélkül állapította meg az Alkotmánynak az önkormányzati törvénnyel kapcsolatos módosítása, illetve az önkormányzati törvény, hogy az Alkotmánybíróság véleményét kikérték volna. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata, a helyi népszavazások és népi kezdeményezésekkel kapcsolatos hatáskör, valamint a képviselő-testület működése alkotmányosságáról való véleménynyilvánítás egyrészt ténybíróági feladatokat ró, másrészt valójában közigazgatási bírósági hatásköröket telepít az Alkotmánybíróságra. Sőt, mióta az igazgatási határozatok rendes bíróságok előtt megtámadhatók, az Alkotmánybíróság hatáskörét összemosza a bíróságokéval; hiszen például a népszavazást elrendelő határozatot ott is meg lehet támadni.

Ezek a hatáskörök nemcsak elvileg nem illenek az Alkotmánybíróság jogkörébe, hanem gyakorlatilag is elviselhetetlenek. A megtámadott helyi rendeletek száma egyre növekszik. Az Alkotmánybíróság külön tanácsot hozott létre az önkormányzati ügyek elbírálására. Ennek folytán Ádám, Kilényi és Schmidt alkotmánybírók munkaterhe jelentősen meghaladja az Alkotmánybíróság többi tagjátét, hiszen e külön feladat csakis a valódi alkotmánybíróági ügyekben előadóként való részvételhez járulhat. A speciális tanács megbízásából Kilényi alkotmánybíró úr nemrég tárta a teljes ülés elé a ténybíróági feladatból származó eljárási és lényegi nehézségeket.

Az Alkotmánybíróság javasolta, hogy a törvénymódosítás során az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörök kerüljenek a rendes bíróságokhoz. Kilényi bíró úr előterjesztése, illetve az Alkotmánybíróság önkormányzati ügyekben követendő stratégiájának kidolgozása már az e beszámolóban vizsgált időszak utánra esik, ugyanúgy, mint a képviselő-testület működése alkotmányossága tárgyában nyilvánított vélemény mint eddig ismeretlen alkotmánybíróági aktus meghatározása. Itt csak arra kell rámutatni, hogy – ha nem sikerül megszaba-

dulni a törvénymódosítás során ezektől a hatásköröktől – mindezek a kérdések az Alkotmánybíróság jellegét lényegesen érintik, s olyan súlyúak, mint az „ön-meghatározás” egyéb problémái. (Lásd a törvénynek megfelelő, de tartalmilag mégis alkotmányellenes rendelet kérdését, amely könnyen az önkormányzat alkotmányellenes hatáskörgyakorlásának kimondásához vezethet.)

5. Az egyes alapjogok értelmezése

Az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésében továbbra is lényeges szerepet játszott az élethez és méltósághoz való jog, valamint a tulajdonjog; fontos maradt a választójog értelmezése; nem történt áttörés, de napirenden voltak a szociális jogok. Az Alkotmánybíróság számos ítéletben fejtette ki a jogállamiság fogalmát. Fontos újdonság a „kommunikációs alapjogok” értelmezése, amely folytán a véleménynyilvánítási jog olyan jelentőségre emelkedett, mint az emberi méltósághoz való jog. Míg ez utóbbi az egyén önmagában vett jogi státusát fejezi ki, a véleménynyilvánítási jog az egyén társadalmi kapcsolatainak alapja: ezért azt az Alkotmánybíróság szintén „anyajogként” kezeli. A méltósághoz való jog és a véleményszabadság között ver hidat az adatvédelem és információszabadság, amelyek értelmezése szintén most történt meg. Szintén új, és fontos eredményeket hozó értelmezési terület a büntetőjogi, eljárásjogi illetve igazságszolgáltatási garanciák értelmezése („due process”).

a) A jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]

A jogállamiság értelmezésének 1990-ben nem volt említésre méltó szerepe. 1991-ben azonban számos ítéletben az alkotmányosság mércéje lett. 1992 első felében számszerűen is annyit szerepelt, mint azelőtt összesen, és ekkor fejtette ki részletesen tartalmát az Alkotmánybíróság. Ezek a határozatok a rendszerváltás alapkérdéseire vonatkoztak, ezért érthető a jogállamiság értelmezése: a rendszerváltás kulcsa, hogyan viszonyul a jogállam az előző rendszerek jogához.

1. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogállamiság alapvető követelménye a jogbiztonság. Kezdetről fogva ez az értelmezések fő mondanivalója; az Alkotmánybíróság a jogállamiságot szinte kizárólag ezen keresztül tette megfoghatóvá. A két fogalom rendszerint párban szerepel. Egy korai (1991. február) határozat elvontan is megfogalmazza: „A jogállam formális deklaráció ugyan, tartalmilag azonban a jog uralmát és a jogbiztonság lehetséges követelményét fejezi ki...” (837/B/1990. AB határozat). A jogbiztonság – mint a jogállamiság uralkodó értelme – számtalan aspektusban válik üggyöntővé. Szerzett jogok megvonása ellentétes a jogbiztonsággal, s ezért a jogállamisággal [11/1991. (III. 29.) AB határozat]. Jogállamban a közhatalmi szervek a jog által meghatározott keretekben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között működnek [ezért a helyi népszavazásról szóló rendelet meg nem

alkotása alkotmánysértő mulasztás – 56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. A perjogi határidők nem sértenek alkotmányos jogokat, ellenkezőleg, éppen „a jogállamhoz tartozó jogbiztonság” követeli meg őket (185/B/1991./6. AB határozat). A biztosító regresszjoga nem alkotmányellenes, sőt éppen a szándékos károkozás biztosítási fedezése veszélyeztetné a jogbiztonságot, s így ellentétes lenne a jogállamisággal (837/B/1990/4. AB határozat). A tulajdonjog korlátozása alkotmányellenes, ha időtartama kiszámíthatatlan: a jogbiztonság sérelme és a tulajdonjog lényeges tartalmának sérelme egybeesik. [Éppen a korlátozás kiszámíthatatlansága sérti a korlátozhatatlan lényegét, 13/1992. (III. 25.) AB határozat.] A szigorú végrehajtást a jogállamiságot jellemző jogbiztonság követeli meg [16/1992. (III. 30.) AB határozat].

Ugyanakkor a jogbiztonság nem érv a jog (és a jogviszonyok) megváltoztatásával szemben, főleg ha az a rendszerváltás folyamatában történik. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat szerint a jogbiztonság viszonylagos stabilitást jelent, amelynek az új Alkotmánnyal való összhang megteremtése és a korábbi jog(viszonyok) időtállósága egyaránt kritériuma.

2. Külön sorozatot alkotnak azok a határozatok, amelyek témája a jogszabályok alkotmányellenes kihirdetése, illetve hatálybalépése. Az Alkotmánybíróság a kihirdetést megelőző időre visszaható kötelezettségmegállapítást, vagy magatartás jogellenessé nyilvánítását „a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság” elvébe ütközőnek tartja, ezért „alkotmányos jellegű szabály” a jogalkotásról szóló törvény (Jat.) vonatkozó tilalma (de nem ilyen a felkészülésre szükséges kellő idő hagyása) [34/1991. (VI. 15.), 4/1992. (I. 28.) és 7/1992. (I. 30.) AB határozat]. A visszaható hatály a gyakorlatban a közlöny visszadátumozásából, illetve a terjesztés késedelméből adódott. A 25/1992. (IV. 30.) AB határozat általában is kimondja, hogy a jogbiztonsághoz nemcsak a formálisan jogszerű kihirdetés, hanem az is hozzátartozik, hogy meglegyen a tényleges lehetőség ahhoz, hogy a címzettek magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák.

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat e követelmény jegyében *megváltoztatja* az Alkotmánybíróság korábbi egységes gyakorlatának azt a tételét, hogy csak a kötelezettséget visszaható hatállyal megállapító jogszabály ellentétes a 2. § (1) bekezdésével. Az ítélet szerint a demokratikus jogállam garantálni köteles „annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályokat és módjukban álljon magatartásukat ahhoz igazítani”. Ilyen garancia a Jat.-ban megkövetelt „kellő idő”. „Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből.” Ezért általában nem tekinthető alkotmányszerűnek a kihirdetés napján történő hatálybalépés.

3. Sajátos szerepet kapott a jogállamiság elve a társadalmi bíróságokról szóló jogszabályokat megsemmisítő 40/1991. (VII. 3.) AB határozatban. Az ér-

demi érv szerint a társadalmi bíróság nem bíróság, az Alkotmány 45. §-a értelmében a határozat azonban azt is kijelenti, hogy a 2. § szerinti demokratikus jogállamban a társadalmi bíróságoknak nincs létjogosultságuk.

A közösség elleni izgatás kapcsán az Alkotmánybíróság a jogállamiságot a demokratikus értékrenddel köti össze: a gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése ellentétes lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai és értékrenddel, a demokratikus jogállam a demokrácia tartalmát adó értékeket is felöleli [30/1992. (V. 26.) AB határozat].

4. A jogállamiság elve jogi természetét illetően a 32/1991. (VI. 6.) és a 35/1991. (VI. 20.) AB határozat kimondja, hogy a jogállamiság alkotmányos deklarálása tartalmi kérdésekben tovább utal egyéb, nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. [Önmagában, valamely alkotmányos jog sérelme nélkül ezért a törvények kollíziója nem jogállamellenes – 35/1991. (VI. 20.) AB határozat. Vagyis a jogállam elve közvetlenül csak akkor hívható fel, ha nevesített alapjogsérelem nem állapítható meg – 31/1990. (XII. 18.) AB határozat.] Bővebben a 9/1992. (I. 30.) AB határozat tisztázza, hogy a jogállamiság elvét az alaptörvény egyes rendelkezései részletezik, de nem töltik ki egészen annak tartalmát. Az Alkotmány alapelvei nem formális deklarációk, sem másodlagos, kiegészítő elvek. Ezért az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.

5. A jogbiztonság fogalma a 9/1992. (I. 30.), 10/1992. (II. 25.) és a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban nyeri el legteljesebb kifejtését, s a rendszerváltás alkotmányos kezelésének egyik kulcsfogalmává válik. (E határozatok politikai jelentőségét lásd fenn a rendszerváltás cím alatt.) Nem tagadható az Alkotmánybíróság vonatkozó „gyakorlatának” gyors kifejlesztése, azaz a határozatok egymásra épülésének tervszerűsége. Az óvási határozat a jogállamiság önmagában való alkalmazhatóságának megerősítése után meghatározza a jogbiztonság fogalmát – nemcsak egyes jogi normákra nézve, hanem az egyes jogintézmények kiszámítható működését is a fogalom alá vonva. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A másik alapvetés a jogbiztonság és más alkotmányos elvek kollíziójára vonatkozik. A határozat kimondja, hogy „az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg” [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az ex nunc határozat [10/1992. (II. 25.) AB határozat] szerint a jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen jogbiztonságra vezessen. Ennek különösen tág lehetőségét indokolja meg az ítélet az alkotmányellenessé vált jogszabályokon nyugvó jogviszonyok tekintetében. Az Alkotmány változása miatt a jogbiztonság különösen megköveteli a korábban keletkezett jogviszonyok kíméletét.

Az elévülési határozat [11 /1992. (III. 5.) AB határozat] összefoglalja és megerősíti a fentieket, az eljárási garanciák mellett a visszamenőleges hatály és az analógia tilalmát is a jogbiztonságból vezeti le közvetlenül; megismétli a „tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság” elsőbbségét a „mindig részleges és szubjektív igazságossággal” szemben. (Konkuráló alkotmányos elvekkel szemben a jogbiztonság csak az elkerülhetetlenség és arányosság vizsgálata alapján vonulhat vissza – lásd az alkotmányellenes jogszabályok alapján lefolytatott, jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát.) A jogbiztonság az alapja annak, hogy a határozat szerint a norma egyértelműsége és világossága alkotmányossági követelmény. Ezt a határozat nemcsak az érintettek saját magatartására érti, hanem kiterjeszti a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartásának kiszámíthatóságára is. Végül ez a döntés mindezeken felül meghatározza a jogállamiság-klauszula jellegét az Alkotmányban: Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre.

b) Az élethez és az emberi

méltósághoz való jog értelmezése (Alkotmány 54. §)

1. Ebben a körben a legjelentősebb az abortuszítélet [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]. Ez valójában az *ember jogállásáról* szól.

Az Alkotmánybíróság formai okból helyezte hatályon kívül az abortuszrendeleket. Minden tartalmi kérdés elbíráltóságának előfeltételévé teszi annak eldöntését, hogy jogalany-e a magzat. Ez az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány értelmezése útján nem dönthető el. A határozat viszont kifejti, hogy – mivel a magzat jogalanyiságáról való döntés az ember jogi státusának újbóli meghatározása – az ember jogállása megváltoztatásának milyen alkotmányos lehetőségei vannak. (Végeredményben csakis a jogállás kiterjesztése.) Mindehhez az Alkotmánybíróság *obiter* az ember jogállása történelmi fejlődésére hivatkozva kifejti a sajátosan emberi minőséget hordozó három alapjog – a jogképesség, az élethez való jog és a méltósághoz való jog – tartalmát és egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság már a halálbüntetés ügyében közel volt ahhoz, hogy az élethez (és méltósághoz) való jogot fogalmilag korlátozhatatlannak tartsa, ott azonban ez párhuzamos véleményekben történt. Az abortuszügyben az ott kifejtettekből sok a határozat részévé vált. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak nem kellett levonnia az élethez való jog abszolút voltának következményeit, mert nyitva hagyta azt a kérdést, hogy a magzat alanya-e ennek a jognak.

Az nem maradt vitás, hogy tárgya: az Alkotmánybíróság kidolgozta az élethez való jog objektív, intézményvédelmi értelmét. (Ezzel az Alkotmánybíróság megnyitotta az alapjogok *intézményvédelmi* értelmezését, amely a véleménynyilvánítás jogára vonatkoztatva ügyszókéssé vált.) Az Alkotmánybíróság azonban nem érte be az állam magzatvédelmi kötelezettségével – innen is kíméletle-

nül visszakapcsolt az alapkérdésre (csupán intézményvédelem akkor lehetséges, ha a magzat nem jogalany).

Ugyancsak ettől az eldöntendő kérdéstől tette függővé az Alkotmánybíróság az anya önrendelkezési jogának súlyát. (Ez a jog csak akkor lehet a magzat feletti rendelkezés alapja, ha feltesszük, hogy a magzat jogilag nem ember.)

Az Alkotmánybíróság nem kibúvóként hagyta az Országgyűlésre a magzat jogi státusának meghatározását. A határozat kimutatja, hogy nem áll fenn alkotmányértelmezési helyzet: a lehetséges értelmezések jogi következményei egymást kizárják, ugyanakkor az Alkotmánnyal mindkettő összefér. Az Alkotmánybíróság hű maradhat a halálbüntetés tilalma megalapozásához is: ott nem volt vitás, hogy az, akinek az élete fölötti rendelkezésről szó van, ember. A határozat korrektül bemutatja a magzatról való hagyományos gondolkodás mindkét irányú változását (aggálytalan rendelkezés, illetve az individualitás felerősödése). Az Alkotmánybíróság nem döntött, de a kérdés ilyen végletes kiélezésével túl akart lépni a (tartalmilag állást foglaló) abortuszítéletekben általában megtalálható logikai törésen.

Ugyanakkor ennek a nagy elvi nekirugaszkodásnak az árnyékában mégis csak eldöntötte azt, ami más alkotmánybíróságok előtt az abortuszeljárások aktuális tárgya: állást foglalt az indikációs megoldás mellett, s a bizonyos határidőn belüli szabad abortuszt már a meghozandó törvény variációi közül is kizárta.

2. Az ügy mellékterméke az Alkotmánybíróság első állásfoglalása a *lelkiismereti szabadság* jogáról. Egy koncepció törmelékei szétszóródnak a konkrét probléma tárgyalásában. Itt is felsejlik az intézményvédelem: az államnak arról kell gondoskodnia, hogy „ne legyen jogi akadálya a mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól”. Vagyis a lelkiismereti szabadság lényege, hogy az állam nem kényszerít senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával; az államnak nemcsak az ilyen kényszertől kell tartózkodnia, hanem ésszerű keretek között az alternatív magatartás lehetőségét is biztosítania kell. Másrészt a lelkiismereti konfliktusra hivatkozótól is elvárható a nem aránytalan áldozat. Mivel az Alkotmánybíróság feladata az a döntés volt, hogy terheli-e az államot a szülésszorvosok tekintetében mulasztás, az indokolás eltolódik arra, hogy a lelkiismereti szabadság nevében a munkáltatói utasítás megtagadható, illetve hogy a jogilag lehetséges mentesülés gyakorlati kivitelezhetősége nem az Alkotmánybíróság elé tartozó kérdés. A fenti alaptételek azonban fontos szerepet fognak játszani a szolgáltatmegtagadók ügyében, és kiindulásul szolgálhatnak az intézményvédelemnek az állam általi konfliktusfeloldásként való értelmezésében.

3. Az Alkotmánybíróság új nevesített jogot vezetett le az emberi méltósághoz való jogból mint anyajogból: a *vérségi származás* kiderítéséhez vagy vitatásához való jogot. A Jánosi-ügyben [57/1991. (XI. 8.) AB határozat] az Alkotmánybíróság igen korszerűen megkülönböztette a gyermek családhoz való jogát (Al-

kotmány 67. §-a, amire az indítványt alapozták, és ami az úgynevezett szociológiai családba tartozást is felöleli) a vérségi származás tisztázásához való jogtól, amelyet az önrendelkezéshez és önazonossághoz való jog közvetítésével kapcsolt az általános személyiségi jogba.

4. Ugyancsak az általános személyiségi jogból vezette le az Alkotmánybíróság – figyelemmel a házasság intézményének alkotmányos védelmére is, Alkotmány 15. § – „a házasságkötés szabadságához való alkotmányos jogot” [22/1992. (IV. 10.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság akaratlanul is az alapjogokat rangsorolta akkor, amikor bizonyos foglalkozásoknál indokolt korlátozásokat a házastárs személyének megválasztásában mint összeférhetetlenségi okot elvileg megengedhetőnek talált: a foglalkozás szabad megválasztásához való jog inkább korlátozható, mint a házasságkötés szabadsága.

5. Az emberi méltóságból vezette le a 11/1992. (III. 5.) AB határozat, hogy kizárólag a szubjektív büntetőjogi felelősség alkotmányos.

6. Az *általános személyiségi jog határait* az Alkotmánybíróság gyakorlata (is) alakítja. A törvényességi óvást alkotmányellenessé nyilvánító 9/1992. (I. 30.) AB határozat a perbeli felek rendelkezési jogát is *az önrendelkezési jog* alkotmányos joga sérelmének tekintette. Mint láttuk, elismerte ezt a jogot a vérségi származás tekintetében, ám relativizálta a magzat feletti rendelkezésként (noha az abortusz melletti fő érv az anya önrendelkezése). A 14/1992. (III. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem fogadta el, hogy a fegyvervásárlás, -tartás és -használat alapvető jogokat érintene, s ezért törvényben kellene szabályozni.

c) *A személyes adatok védelméhez való jog (Alkotmány 59. §)*

és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog (Alkotmány 61. §)

1. A személyi szám „betiltásáról” híressé vált 15/1991. (IV. 13.) AB határozat ennél jóval többet tartalmaz: a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jog olyan részletes értelmezését, hogy az megfelel egy alkotmányos adatvédelmi törvény vázlatának is. A rendelkező rész csak a „készletre történő” adatgyűjtés, valamint az univerzális személyi szám alkotmányellenességét mondja ki – tudniillik ezek vannak szoros összefüggésben az eredetileg támadott néesség-nyilvántartási tvr.-rel. (A rendelkező rész ezután a néesség-nyilvántartási jogszabályok alkotmányellenes részeit semmisíti meg.) Az indokolás azonban kifejti, hogy az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot – mint már a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban is – információs önrendelkezési jogként értelmezi; tartalmazza a célhoz kötöttség elvét és az ebből folyó főszabályokat, az adattovábbítás és nyilvánosságra hozatal fő garanciáit. Sőt, hiányossággként említi, hogy nincs független ellenőrzés – ezzel válik teljessé az adatvédelmi törvény követelménylistája. (Ezek az elveken mérve aztán a néesség-nyilvántartás egész rendszere alkotmányellenesnek bizonyult.) A korlátozás nélkül használ-

ható személyi szám alkotmányellenessége is abból adódott, hogy eleve nem eléghette ki ezeket az értelmezéssel megállapított követelményeket.

2. Az adatvédelmi határozat párja a 32/1992. (V. 29.) AB határozat, amely a helyi képviselő-testületi ülések nyilvánossága kapcsán alkalmat adott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a közérdekű információk nyilvánosságához való jogot értelmezze. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy állami szerv vagy önkormányzat által kezelt adatok főszabályként közérdekűek, tehát nyilvánosak, kivéve a személyes és a formálisan titkosított adatokat; megállapította, hogy nem a polgárnak kell érdekeltségét bizonyítania az adatkéréshez, hanem a szervnek kell indokolnia a megtagadás törvényességét; végül hogy a dokumentumokat tartalmuk szerint kell megítélni. Ezzel az Alkotmánybíróság az információszabadság (aktanyilvánosság) ügyében is lefektette az alkotmányos minimumot.

Egy más határozatban tért ki az Alkotmánybíróság, s ott is csak részlegesen, [37/1992. (VI. 10.) AB határozat] a szabad véleménynyilvánítás és az információszabadság viszonyára. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése e kettőt egy mondatban tartalmazza, s a paragrafus további bekezdései a sajtószabadsággal foglalkoznak. Ez megfelelt annak az Alkotmány módosításakor elterjedt nézetnek, amely az információszerzést elsősorban a sajtó jogának tekintette. (Korábbi sajtójogszabályok ebben az értelemben írtak elő „tájékoztatási kötelezettséget”.) Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a tájékozódáshoz való jog garanciát mindenkire nézve ki kell építeni. A sajtó szabadságát az állami be nem avatkozás garantálja, s nem információszerzési privilégiumok. Sőt, az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a tájékozódáshoz való jog a sajtószabadság korlátja is: az előbbi biztosítása érdekében a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel kell megakadályozni.

d) A szabad véleménynyilvánításhoz

való jog és a sajtószabadság (Alkotmány 61. §)

1. E szabadságjog értelmezésének alapjait a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban fektette le az Alkotmánybíróság, a közösség elleni izgatás bűncselekménye alkotmányossági vizsgálata kapcsán. Az Alkotmánybíróság egyrészt alkalmazta az abortuszügyben kifejtett intézményvédelmet a véleménynyilvánításra: az Alkotmány 61. §-ából az egyéni véleménynyilvánítás szubjektív joga mellett az állam kötelessége is következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására. Az Alkotmánybíróság tehát a szabad közvéleménynek a demokrácia szempontjából alapvető voltára épít: „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog... objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti”. Ennek megfelelően a 61. §-ban védett jog „a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik...”. Az Alkotmány a véleményt annak érték- és igazságtartalmára te-

kintet nélkül védi, a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak.

Mindez megfelel az Alkotmánybíróság szokásos „értéksemleges”, instrumentalizáló alapjog-értelmezési gyakorlatának [lásd például lelkiismereti szabadság; az értelmezési metodikára pedig a 64/1991. (XII. 17.) határozatot]. Hogy mégis érvényesíti az Alkotmánybíróság saját értékrendjét, világossá válik a „külső korlátokra” vonatkozó értelmezési szabálynál. A szabad véleménynyilvánítás jogának „valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságát a kommunikációs szabadságjogok anyajogának tekintette, s ha nem is mondta ki korlátozhatatlanságát – mint a másik anyajognál, az élethez és emberi méltósághoz való jognál –, de elvileg is nehezen korlátozhatóvá tette.

2. A véleménynyilvánítási jogot a sajtószabadságra konkretizálta a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság szerint „a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja”. Figyelemmel a véleménynyilvánítási szabadság „processzuális”, tartalomra tekintet nélküli elfogására a korábbi alkotmánybíróági határozatban, ez a kijelentés is a nyilvánosság egész szerkezetét tekintve kap értelmet. Leszögezi az Alkotmánybíróság e határozatban is, hogy „demokratikus közvélemény csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”, az alkotmányértelmezés alapkérdése azonban az, hogy e cél érdekében korlátozható-e a véleménynyilvánítás, és ha igen, mennyire. Az Alkotmánybíróság egyrészt a tömegkommunikációs eszközök „külső” működési feltételei és piaci vagy monopolizált szerkezete szerint különböztet az írott sajtó, a rádió és televízió, illetve a monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió között az állami beavatkozás lehetősége, sőt szükségessége tekintetében. Másrészt ugyanezt – a pozitív garanciákat nyújtó állami cselekvés, illetve tartózkodás arányát az egyes médiumtípusokban – a közvéleménnyel kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettséggel is megalapozza. A határozat megfogalmazza a véleménynyilvánítási szabadságot garantáló szervezeti megoldások alkotmányosságának mércéjét: elvileg biztosítaniuk kell „a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást”. Ez a formula már a határozatban mint tartalmi befolyásolás tesztje is szerepel, s nincs kizárva, hogy például az egyenlő méltósághoz hasonló formulává válik.

Az Alkotmánybíróság értelmezése – az aktuálpolitikai vaksággal szemben – hangsúlyozza, hogy a médiumok függetlensége nemcsak az „államtól”, hanem a pártoktól, más társadalmi szervezetektől, érdekképviselőktől és egyéb befolyá-

soló csoportoktól is követelmény, valamint, hogy az „állam” nemcsak a Kormányt, de az Országgyűlést is jelenti. A médiatörvény koncepciójával szemben az értelmezés rámutat, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képvisellettől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselte ismétlődjek meg benne; a (parlamentari) pártok konszenzusa tehát nem garancia a véleményszabadságra.

e) Büntetőjogi és igazságszolgáltatási garanciák (Alkotmány 57. §)

1. Az Alkotmány 57. §-ában foglalt büntetőjogi garanciákat illetően az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű értelmezését az alkotmányos büntetőjog, illetve a visszaható hatályú büntetőtörvény kapcsán tárgyaltuk. Az Alkotmánybíróság már ezt megelőzően egy sor határozatban érvényt szerzett az 57. §-nak. Ezek az ügyek leggyakrabban a jogorvoslathoz való jog hiányát vetették fel, de rendszerint tartalmaztak más eljárási garanciális problémát is – ugyancsak gyakran a diszkrecionális jogkör, vagy a védelem jogának korlátozása volt alkotmánysértő. Az Alkotmány 57. §-a és az egyezségokmány megfelelése okán, az Alkotmánybíróság rendszeresen hivatkozott a nemzetközi egyezményre is.

A 25/1991. (V. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a titkos, illetve a katonai büntetőeljárásban a védelmet korlátozó IM utasításokat semmisítette meg. A 41/1991. (VII. 3.) AB határozatban a devizahatósági eljárást találta alkotmányellenesnek, amennyiben az kizárta a fellebbezést, korlátozta a betekintést az iratokba, s kötelező vallomástételt írt elő. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejezetten kiterjesztette az ártatlanság vélelmének büntetőjogi elvét az államigazgatási eljárásra. A „jogtalanul fogva tartottak” kártalanítási eljárásából hiányzott a jogorvoslat és a bírói út, helyette igazságügy-miniszter diszkrecionálisan döntött. Másrészt viszont tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy – a gyakorlattal ellentétben – a Ptk. 349. §-a szerinti felelősség nyitva áll a Be. szabályozásával párhuzamosan [66/1991. (XII. 21.) AB határozat].

Kifejezetten a jogorvoslathoz való jog volt a témája a büntetés-végrehajtási bíró végzései elleni fellebbezések korlátai miatt indult eljárásnak [5/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság itt *meghatározta a jogorvoslathoz való jog alkotmányos értelmét*. Eszerint ennek tartalma „az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”.

Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási bíró intézkedései ellen aszerint tartott alkotmányosan szükségesnek fellebbezést vagy panaszt, hogy azok milyen súllyal érintik az elítélt jogait, illetve az adott esetben melyik jogorvoslati forma hoz gyorsabb eredményt.

A jogorvoslati jogot elvi szinten a törvényességi óvásról szóló 9/1992. (I. 30.) AB határozat tárgyalta, az anyagi igazságosság és a formális jogbiztonság ellen-

téte kapcsán. Az 57. § a bírósági eljáráshoz biztosít alanyi jogot, és nem annak helyes eredményéhez, ugyanakkor az igazságos és törvényes bírói döntés érdekében rendelkezésre áll a jogorvoslathoz való alanyi jog. Végső soron azonban a jogbiztonságé az elsőbbség: ezt garantálja a jogerő intézménye.

Ugyancsak ez a határozat értelmezi az ártatlanság vélelmét kockázatosztási szabályként: a bizonyítás sikertelensége éppúgy az állam kockázati körébe tartozik, mint az eljárás során elkövetett hibák.

2. A jogbiztonság és a jogerős határozat érvényesítése az Alkotmánybíróságnak a bírósági végrehajtással foglalkozó határozataiban is a fenti jelentőséggel szerepel. „A bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírói döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos *alkotmányos értékek*hez tartozik.” Az Alkotmánybíróság szerint itt már nincs helye az elvont személyiségi jogvédelemnek, mert a bizonyított jogsértővel szemben kell a törvényes kényszerítő eszközöket érvényesíteni. [Tehát előzetes értesítés nélkül lehet foglalni – 46/1991. (IX. 10.) AB határozat]. Hasonló érveléssel semmisítette meg az Alkotmánybíróság a gyermekelhelyezés végrehajtásából a karahatalmi kikényszerítést kizáró szabályt [16/1992. (III. 30.) AB határozat]. A jogerő után a gyermek érdekét nem a kíméletes, de hatástalan végrehajtási mód szolgálja, hanem a szigorú végrehajtás. Itt is programként emeli ki az Alkotmánybíróság, hogy a bírói ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalmat meg kell szilárdítani.

f) A tulajdonhoz való jog (Alkotmány 13. §)

1. A tulajdonjog értelmezéséhez a legfontosabb hozzájárulást a kárpótlás kapcsán már tárgyaltuk; az új alkotmányos rend szempontjából szintén fontos volt a tulajdoni formák egyenjogúsítása. Még mindig a rendszerváltás veti fel, de elvileg attól független és a jövőben is állandó probléma az állami beavatkozás alkotmányos mértéke a tulajdonba. Az Alkotmánybíróság elé zömmel lakásbérleti, illetve a lakással való rendelkezés korlátait támadó ügyek kerültek, sőt ide tartozik az ebben a témában elvi megállapításokat megfogalmazó kamatadóügy is. Ez is mutatja a lakásprobléma szociális súlyát és megoldatlanságát. Az Alkotmánybíróság kialakított egy sajátos érvelést, amely éppen a helyzet átmenetiségére tekintettel egyrészt alkotmányosnak tartja a „piacosítás” irányába tett lépéseket, azaz az eddig jogszabályilag kötött lakbérek felszabadítását; másrészt mégiscsak megengedhetőnek tartja a bérek (magasabb felső határral való) maximálását [4/1991. (II. 16.), 5/1991. (II. 16.), 698/B/1990. és 436/B/1990. AB határozat]: „Így a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésként lehet a tulajdont is szükségszerűen és arányosan korlátozni, s ez az átmeneti időben indokolható.”

Határozottabban érvényesítette az Alkotmánybíróság a tulajdonosi rendelkezés korlátozhatatlanságát. Alkotmányellenesnek találta a lakás nem lakás cél-

jára való kiadása tilalmát, és a társasházak felújítási alap képzésére való kötelezését [36/1991. (VI. 20.) és 33/1992. (V. 29.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megsemmisített egy önkormányzati rendeletet is, amely üdülőtellek bérleti díját írta elő. Az indok lényegében formai volt: szerződés tartalmi elemét csak jogszabály állapíthatja meg, az önkormányzati rendelet pedig a Ptk. szerint nem jogszabály. Ugyanakkor a határozat valódi alapgondolata az, hogy itt tiszta polgári jogi jogviszonyról van szó, amelyben közhatalmi elemnek helye nincs [20/1992. (IV. 7.) AB határozat].

2. Tulajdon és állami beavatkozás viszonyát elvileg a második kamatadóügy tisztázta [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]. Itt magát a Ptk. 226. § (2) bekezdését támadták, amely „kivételesen” lehetővé teszi, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát megváltoztassa. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett vizsgálni, hogy a beavatkozási tilalom alkotmányosság szempontjából abszolút-e, s ha nem, mi a kivételesség alkotmányos kritériuma. A határozat szerint a rendszerváltás nem megszünteti, hanem a „liberális modellnek” megfelelő „nemzetközi standardra” állítja át az állami beavatkozás lehetőségét. A szerződési szabadság korlátozását az állam mai gazdasági szerepére tekintettel és a nemzetközi összehasonlításra hivatkozva az Alkotmánybíróság eleve megengedhetőnek tartotta, sőt mivel a piacgazdaságra való áttérés állami beavatkozásokkal kell hogy végbemenjen, a fenti „átmeneti” érveléssel összhangban kijelentette, hogy ma „elkerülhetetlen, hogy az állam gyakrabban érvényesítse befolyását a polgári jogviszonyokban”. Van azonban a határozatnak egy polgári jogi gondolatmenete is. A clausula rebus sic stantibus elvi alapjait és alkotmányosságát fejt ki a határozat (minden, nem azonnal teljesített szerződésre, s külön a hosszú időre szóló tartós jogviszonyokra nézve). A kockázati gondolat mellett az Alkotmánybíróság még – természetjogiasan(?) – „az immanens szerződési igazságra” is hivatkozik, amely a szerződés aránytalan megterhelésre vezető egyensúlybomlása esetén helyreállító beavatkozást követel. Hasonló súlyú, a tág jövőbeni kiaknázhatóságot ígérő tétele az indokolásnak, hogy az egyrészt a szerződések tömeges egyensúlyfelbomlása esetén indokoltnak látja (azaz megengedhetőnek), hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást; ugyanakkor ez a megoldás az államot csakis a többi polgári jogi alannyal egyenlőként kezelheti; ugyanolyan indokoltnak kell lennie a jogszabály-módosításnak, mint amilyen alapon a bíró konkrét szerződést módosíthatna.

Ez a határozat konszolidálja az Alkotmánybíróság korábban több helyütt kifejlesztett álláspontját a szerződési szabadság alkotmányos minősítéséről. „A szerződési szabadság tehát a piacgazdaság egyik lényeges eleme, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Alkotmányos alap jogi státusa a szerződési szabadságnak önálló alkotmányos jogként való felfogásából sem következik.” Ezért a határozat szerint a szerződési szabadságra az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti lényeges tartalom érinthetlensége nem irányadó.

Ezután is nyitva marad, hogy mit jelent valójában a nem alapjogként felfogott alkotmányos jog. A 32/1992. (V. 29.) AB határozat ugyanis első látásra éppen olyan feltételekkel látja korlátozhatónak a szerződési szabadságot, mint bármely alapjogot („amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai”). Vajon az Alkotmánybíróság itt enyhébb követelményekkel is beéri? És talán a minősítés nélküli jogok korlátlanul korlátozhatók?

A szerződési szabadság sérelmére hivatkozó indítványt tartalmilag egyetlen mondattal utasította el az Alkotmánybíróság a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás ellen indított 43/1991. (VII. 12.) AB határozat ügyében. Ez a mondat összefoglalta azokat a klasszikus érveket, amelyek alapján száz évvel ezelőtt elkezdődött a kötelező biztosítás: „A gépjármű üzemben tartásával járó fokozott károkozási veszély miatt, a károsultak életében, egészségében és vagyonában keletkező károk megtérítésére, a kártérítés fedezetére, de a kárfelelős érdekeinek védelmére is, kötelező szabályozás indokolt.”

3. A tulajdonhoz való jog igen fontos kiterjesztő értelmezését adta az Alkotmánybíróság a 17/1992. (III. 30.) AB határozatban, amely szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nem csak a tulajdonjogra, hanem „az azzal összefüggő minden vagyoni jog” biztosítására is vonatkozik. Egy másik mondat megerősíti, hogy az egyéb vagyoni jogok *alapjogi* (szintű) védelemben részesülnek, ugyanakkor a tulajdonnal való „összefüggést” úgy pontosítja, hogy az a *dologi* jellegű vagyoni jogokra terjeszti ki a tulajdonvédelmet. A konkrét ügyben a használat jogának védelméről volt szó, amely a határozat tárgyát képező „kezelői jognak” éppúgy részjogosítványa (volt), mint a tulajdonjognak. A kiterjesztés határait nyilván további határozatok fogják pontosítani. A szerződési szabadságra a fentiek szerint a tulajdonvédelem nem áll fenn teljes terjedelmében (bármilyen szoros történelmi kapcsolat is van a két jog között, és bármilyen párhuzamokat is vonhatnánk a tulajdon és a szerződési szabadság korlátozásai között a modern gazdaságban és jogban). Ugyanakkor a dologi jogokra való korlátozás szűk lenne azoknak (az Alkotmánybíróságon belül is fellelhető) a törekvéseknek, amelyek ezt a védelmet terjesztenék ki (szerződéses alapú) várható vagyoni pozíciókra – például társadalombiztosítási szolgáltatásokra. (Utóbbira sok külföldi példa is van.)

4. Az Alkotmánybíróság tovább erősítette a természetes és a jogi személyek, továbbá a külföldiek és belföldiek közötti vagyon jogi különbségtétel elleni korábbi ítélezését.

A természetes és jogi személyek közötti alkotmányellenes különbségtétel kirívó eseteinek sorát semmisítette meg a 46/1991. (IX. 10.) AB határozat a bírósági végrehajtásról szóló jogszabályokban. A 29/1992. (V. 19.) AB határozat pedig már a Ptk. tulajdonjogi fejezetének módosítása után semmisített meg egy hatályban maradt, az állami tulajdon tekintetében indokolatlan megkülönböztetést tartalmazó rendelkezést (ráépítés). A 34/1992. (VI. 1.) AB határozat a nem va-

gyoni kár szabályozásánál a magánszemélyekre és a jogi személyekre fennálló egyenlőtlenség alkotmányellenességére mutatott rá.

A külföldiek ingatlanszerzésével kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság következetes álláspontja végül is arra kényszerítette a Kormányt, hogy jogalkotói kötelezettségének – ugyan jókora késedelemmel, de – eleget tegyen.

g) Választójog (Alkotmány 71. §.)

A választási rendszert érintő, valóban politikai súlyú indítvány csak egy volt az Alkotmánybíróság előtt, amely a mandátumszerzés 4%-os küszöbét támadta. Ez az ügy még 1990-ből húzódott át, s a kis pártok próbálkozása volt a nekik kedvezőbb szabályozás elérésére. Az Alkotmánybíróság érve a küszöb alkotmányossága mellett az volt, hogy a csekélyebb támogatást elért pártok képviselőihez juttatása mind a parlament döntéshozatali képességét, mind a kormányzás stabilitását veszélyeztetné (ami akkor lenne igazán elégséges érv, ha ez a veszély olyan súlyos lenne, hogy a küszöb nélküli megoldás alkotmányellenes lenne). Így a valódi indok – a parlament szabadsága a demokráciákban bevett rendszerek közötti választásra – háttérben marad. Következtetni lehet azonban erre a további érvekből: a választójog egyenlősége nem jelenti a választással kifejezett akaratok csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését, valamint hogy az esélyeknek a választások előtt kell egyenlőknek lenniük. [3/1991. (II. 7.) AB határozat.]

A többi ügy a választójog gyakorlásának technikai kérdéseiről szólt. Az Alkotmánybíróság nem látott kényszerítő okot a nem az állandó lakhelyen szavazók jogainak olyan korlátozására, amelyet vagy a túlzott garanciaigény [személyes bejelentés – 8/1991. (III. 5.) AB határozat], vagy technikai okok magyaráztak [nem lakóhelyén szavazó csak a területi jelöltekre szavazhat – 6/1991. (II. 28.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint azért kell a lakóhelyétől távol lévő választópolgárt olyan helyzetbe hozni, mintha állandó lakóhelyén szavazna, mert a választójog „kiemelkedően fontos politikai jog”, amelynek jelentőségét csak fokozza, hogy megszűnt a visszahívás intézménye; a választás maradt tehát az egyetlen lehetőség a képviselői szerv összetételének befolyásolására. (A visszahívás megszűnése miatti mulasztási indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, mivel a képviselői megbízás megszűnésének eseteit maga az Alkotmány tartalmazza – 934/E/1991. AB határozat)

h) Szociális jogok (Alkotmány 70/E. §.)

Az eljárási garanciákhoz hasonlóan a szociális jogok is növekvő súllyal szerepelnek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fontos elvi megállapítások ellenére az Alkotmánybíróság álláspontja ebben a kérdésben korántsem olyan kialakult és egységes, mint a többi alapjog tekintetében.

Az indítványokban gyakorivá vált az Alkotmány 70/E. §-ára hivatkozás (mint korábban a 70/A. §-ára – most a kettő gyakran együtt szerepel). Az összes lakásügyben (lásd fenn) állítják például a szociális biztonsághoz való jog sérelmét. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a piacgazdasághoz való közelítéshez szükséges intézkedéseket a szociális biztonság szempontja nem gátolhatja, hanem az emiatt keletkező terheket más eszközökkel kell kezelni. Azaz az Alkotmánybíróság nem állapított meg releváns összefüggést a lakbéremelések és a szociális biztonság között. [Orvosolta viszont a szociális ellátáson belüli indokolatlan megkülönböztetést – 5/1991. (II. 16.) AB határozat.] Ugyanígy nem látott direkt összefüggést a lakáskölcsönök törlesztőrészleteinek felemelése és a szociális jogok között a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat sem. A határozat belebocsátkozott abba is, hogy a támadott törvény „indirekt módon nem ellentétes-e a szociális jogokkal kapcsolatos állami feladatok teljesítésével”. E címszó alatt valójában a szociális kihatásokat vizsgálta, s tekintettel az ellentételezésekre – tartozás-elengedés, önkormányzati támogatás –, a lakások értéknövekedésére, s végül a bírói szerződésmódosítás lehetőségére, nem állapította meg a 70/E. § sérelmét. Mindennek bemutatása az adott társadalmi felzúdulás közepette érthető volt, de az „indirekt sérelem” valójában értelmezhetetlen. Hiszen éppen maga a határozat úgy foglал elvileg is állást a szociális jogokról, hogy a szociális biztonság nem garantálja sem a jövedelmet, sem az életszínvonalat; s a 70/E. § az állami kötelezettségeket csupán „általános jelleggel nevesíti”.

A kamatadóügy összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi jogértelmezéseivel a szociális jogok természetét illetően. A 772/B/1990. AB határozat (1991. február 18.) kimondja, hogy „az Alkotmány preambulumban megfogalmazott, a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítésének szándéka nem jelenti azt, hogy az Alkotmány a szociális jogállam elvét deklarálná. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Ez a deklaráció nem hivatkozik a szociális jogokra. A formális jogállamiságnak nem feltétele a szociális biztonság.” „A 70/E. §... állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg...” Ezekből a súlyos premisszákból az Alkotmánybíróság csupán azt vezeti le, hogy jogállamban mind az önkéntes, mind a kötelező társadalombiztosítás alkotmányos lehet. (Az államnak ugyanis elő kell teremtenie a fedezetet a 70/E. §-ból következő ellátásokra. A kötelező járulék mértéke lehet alkotmányossági kérdés, ha „mértéktelelenné” válna vagy diszkriminatív lenne.) Ehhez hasonlóan a 45/1991. (IX. 10.) AB határozat is arra szorítkozik, hogy a szociális biztonsághoz való jog alapján „az államnak működőképes társadalombiztosítási rendszert kell létrehoznia”. Ebből alkotmányos kérdés azonban csak az ellátások biztonságát jelentő állami pénzügyi garanciavállalás, a fedezet egyéb, különösen biztosítástechnikai kérdé-

sei azonban már kívül esnek az alkotmányosság kérdéskörén. (Így az első három napi táppénznek a munkáltatóra telepítése is technikai kérdés.)

Az Alkotmánybíróság ettől eltérő vonalat látszik követni nyugdíjügyekben. A 11/1991. (III. 29.) AB határozat ugyan megállapítja, hogy a jelenlegi társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb (altruista, politikai stb.) elemek is fellelhetők. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben – és ennyiben vitathatatlanul helyesen – azonban azt vette alapul, hogy a társadalombiztosítás alapvetően biztosítás: egy járulékkal fedezett időszak figyelmen kívül hagyása a számításból szerzett jogot sért. (A szerzett jog elvonása pedig a jogállamisághoz kapcsolt jogbiztonság sérelme miatt alkotmányellenes.)

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében nem bocsátkozott a jogok terjedelmének kérdésébe. A nézetek elágazásához a többségi indokolásokon kívül a párhuzamos, illetve különvéleményeket is figyelembe kell venni. A 70/E. §-t programként kezelő határozatokat megelőzte a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményem. Ez kiegészítheti a formális jogállamiságról a 772/B/1990. AB határozatban mondottakat azzal, hogy csak akkor lehet a jogállamiság elvét közvetlenül felhívni, ha az Alkotmány nem tartalmaz a vitatott kérdésre külön, nevesített jogot. A jogállamiság a szociális biztonság vonatkozásában azt jelenti, hogy az Alkotmányban biztosított szociális jogoknak érvényesülniük kell. „Szociális biztonságra” alanyi jog nem képzelhető el, mert általánossága miatt definiálhatatlan; a vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak és bírói gyakorlatnak kell meghatároznia. Az Alkotmánybíróság nem adhat a szociális jogok természeténél továbbmenő értelmezést, a szociális gondoskodás mértékét és ismérveit – a mulasztásos alkotmánysértés minimumán felül, illetve más jogok sérelme nélkül – a törvényhozó szabadon állapítja meg. Négy alkotmánybíró különvéleménye [24/1991. (V. 18.) AB határozat] azonban a diszkrimináció kérdését (nyugdíjmelések és béremelések, illetve alacsony és magas nyugdíjak között) összekapcsolja a szociális jogok koncepcionális alapkérdéseivel, s ebben a fentiekkel ellentétes nézetet vall. E különvélemény szerint a szociális biztonsághoz való jog „nem csupán program. Magyarországon egyenesen folyik a jogállamiság fogalmából” (tudniillik a korábbi elosztási rendszer sajátosságai miatt). A nyugdíjasokra nézve a különvélemény kimondja, hogy a szociális biztonságra szerzett joguk van, azt a jogállam nem vonhatja el, ez éppolyan személyes jog, mint a tulajdonhoz való jog. Ez a nézet egy formális felfüggesztő végzéshez fűzve, mintegy a törvényhozó és a közönség tájékoztatására került nyilvánosságra. (Alapítottak is rá indítványt.) Érdemben azonban az Alkotmánybíróság nem foglalt állást, s ugyanez az érvelés most ismét a teljes ülés előtt van.

II. Szűkebb értelemben vett eljárási kérdések

Az Alkotmánybíróság 1991 augusztusára véglegezte az alkotmánybíróági eljárás szabályait, és az álláspontja szerint törvénybe tartozó, illetve az Abtv. módosítását szükségessé tévő rendelkezéseket törvénytervezetbe foglalta. A tervezet jövője és a törvényi rendezés időpontja egy év elteltével is bizonytalan. Ez a körülmény felveti egyrészt saját javaslatunk újbóli átgondolását az utóbbi év fejleményeire figyelemmel; valamint a csupán megállapodáson nyugvó eljárás betartásának kérdését. Végül látnunk kell, hogy a törvény meghozásáig az Abtv. általunk követett értelmezése és más érintettek szerinti felfogása közötti különbség további problémákat fog okozni. Ezek közül a teljes üléseken való részvétel és felszólalás kérdése az elmúlt másfél évben többször is kieleződött.

1. Az eljárásban való részvétel

1. 1991 első felében két lakbérügyben is meghívtuk az indítványozókat [4/1991. (II. 16.) és 5/1991. (II. 16.) AB határozat]. A hármas tanács két másik tagjával elmentetben az ott hallott és az alkotmányjogi kérdés szempontjából irreleváns panaszáradat csak erősítette azt a korábbi véleményemet, hogy normakontrollra irányuló eljárásban az indítványozó részvételének nincs indoka. Továbbra is tény azonban, hogy az indítványozónak a zárt ülés elrendeléséig joga van részt venni a teljes ülésen, s „a zárt ülés azonnali elrendelésének” gyakorlata támadható. Egy indítványozó az indítványban hivatkozott e jogára és bejelentette részvételi szándékát. Szerintem az ülés időpontjáról való értesítés ebben az esetben nem mellőzhető. Kívánságára részt vett a teljes ülésen az indítványozó SZDSZ-képviselőcsoport meghatalmazottja a kárpótlási törvényjavaslat előzetes kontrollja ügyében [16/1991. (IV. 20.) AB határozat]. A tanulságokat a teljes ülések politikai felhasználását tárgyalva vonom majd le a következő pontban.

A hatályos törvényre figyelemmel nem indokoltak viszont azok a kritikák, amelyek szerint a Jánosi-ügyben a bírói ítélet megsemmisítésével az addigi jogálását veszített „apát” meg kellett volna hallgatnunk. Az illető nem volt indítványozó, sem az Abtv. 30., sem 43. §-a nem vonatkozik rá.

2. A köztársasági elnök levélben tiltakozott az ellen, hogy a jogállását érintő ügy tárgyalását [48/1991. (IX. 26.) AB határozat] nélküle kezdtük meg – noha ezt helyesen tettük. Az előkészítő jellegű zárt ülés kategóriája is teljesen indokolt lenne; bár a törvény a zárt ülést csak a határozathozatalra írja elő, s egyébként nem említi. Ha tehát a parlament nem fogadja el az írásbeli eljárás főszabályát, az ülések differenciálására van szükség. Az ügy másrészt a közjogi méltóságok részvételének értelmét veti fel.

A politikusok által jelentősnek tartott ügyekben ugyanis a (nem zárt) teljes ülés a parlamenti vita reprízévé vált, s egyben kontradiktórius tárgyalásra emlékeztetett a szakértőkkel felvonuló kormányzat és az indítványozó ellenzék itt folytatódó vitája, pontosabban az itt ismét előadott ismert érvek miatt. Megismétlődött ez az ellenzékkel történetesen egy véleményt képviselő köztársasági elnök és a Kormány viszonyában az elnök által alá nem írt kárpótlási törvény és részben az elévülési törvény kapcsán. Az ellen nem tehetünk semmit, hogy a részvétel vagy távolmaradás politikai eszközként szerepel. Azonban a teljes ülés nevében levélben kellett tiltakoznom, amikor a köztársasági elnök a korlátozott nyilvánosságú ülésen nem jelent meg, levelében elfoglaltságára, sajtóközleményében arra hivatkozva, hogy jelenlétével nem akarja befolyásolni a bíróságot. A politikai vitákban érdektelen részt venni jogosultak viszont – a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész – a teljes ülésen megkérdőjelezték szerepüket; a politikusok rendezte „tárgyalás” őket szakértői pozícióba juttathatja, ami funkciójukkal nem egyeztethető össze.

A közjogi méltóságok részvételének törlése a törvénymódosításban kifejezi az Alkotmánybíróság álláspontját. Az egyes ügyekben érdekelt politikusok viszont szeretnék ezt az alkalmat is kihasználni, s ezért a módosítás elfogadása bizonytalan. (A kárpótlásban az MDF frakcióvezetője kért meghívást, az elévülésben a törvényjavaslat előterjesztőjének részvételét az igazságügy-miniszter a teljes ülésen szorgalmazta.) Azzal is számolnunk kell, hogy a részvételi lehetőség elvesztését egyes méltóságok presztízsveszteségként fogják fel. A kormányzat a két miniszter helyett alacsonyabb szintű képviselőt rendszeresítését szeretné, a jogalkotói álláspont kifejtése és a meglepetésszerű döntések elkerülése, illetve a döntések anyagi és szervezeti következményeinek hangsúlyozása érdekében. A minisztériumok megkeresése az utóbbi másfél évben (néhány, tekintélyünknek ártó kivételtől eltekintve) egyre inkább a valóban szükséges felvilágosításokra szorítkozott. Ehhez ragaszkodnunk kell; viszont „nagy ügyekben” valóban meghívhatjuk a minisztert. (Teljesen indokolt volt ez például a folyamatban lévő zsidó ékszerek ügyében.)

2. A határozathozatal rendje és a határidők

1. Az Alkotmánybíróság megállapodott abban, hogy a határozathozatal az aláírással következik be.

A határozathozatal egyes fázisaiban részkérdéseket szavazással eldöntünk, erre épül a további kidolgozás. A többé meg nem változtatható döntés „parafálása” e terminus szó szerinti értelmében nem gyökeresedett meg. Helyette az emlékeztető rögzíti a határozat egészéről – valójában minden lényegi kérdéséről – való szavazást, amely után az előadó alkotmánybíró a teljes ülés kívánságai szerinti javításokat elvégezve aláírásra ismét előterjeszti az ügyet. Nem megnyug-

tató az a gyakorlat, hogy ilyenkor – kisebb ügyekben – szinte látatlanban írjuk alá a határozatot.

Elvileg tehát a határozatot mindaddig meg lehet változtatni, amíg azt minden, a határozathozatalban részt vevő bíró alá nem írta. Ha a határozatok véglegességére gondolunk, a későn jött jó meglátás előtt is nyitva kell hagynunk az utat. El kell tehát viselnünk a szavazás után az ügy visszahozását újratárgyalásra, ugyanúgy, mint az egyes megszavazott rész döntésekben az álláspont megváltoztatását. A teljes ülés dönti el, hogy lezártnak tekinti, vagy folytatja-e az ügyet; ez elegendő garancia. (Az abortusz kérdésében többszöri elvi jóváhagyás után fordult meg a teljes ülés álláspontja; „parafált” döntést hozott vissza az indokolás kiegészítésére az előadó csak szóban elhangzott érvelése után a teljes ülés a bérlő elővásárlási joga ügyében. Horribile dictu arra is volt eset, hogy a már aláírt határozat a kiadmányozás előtti pillanatban került vissza.) Ebből tehát nem szabad presztízskérdést csinálni.

A parafálásnak, azaz a véglegesítésnek az a jelentősége, hogy a külön- és párhuzamos vélemények ehhez a szöveghez viszonyítva készülnek. Volt rá eset, hogy a határozat aláírás előtti megváltoztatása vezetett közös álláspontra, azaz a különvélemény tárgyalanná vált.

Eljárási kérdésekben is megváltoztathatja a teljes ülés korábbi álláspontját. Itt azonban nem „jobbításról”, hanem többnyire gyakorlati (esetleg politikai) megfontolásokról lehet szó. Ezért szerencsésebb az eljárás kérdéseket tisztán eljárásjogilag kezelni; például az előző ülésen felfüggesztett eljárást vett elő mégis a többségi szavazás az igazságügy-miniszter bíróságokkal kapcsolatos jogköre ügyében. Ha a felfüggesztésről végzés született volna, akkor a napirendre tűzésről is indokolt végzésben kellett volna dönteni.

2. Önkritikusan kell megállapítanom, hogy az eljárás határidők tekintetében a teljes ülések kitűzése nem követte a rendszeres felkészülésre szolgáló 10 napos időközöket. Ugyanígy nem tartottuk be a különvélemények megírására való 15 napot. Ugyanakkor semmilyen befejezési határidőtűzés, sürgősség stb. nem történt – s nem is történhetett – a teljes ülés jóváhagyása nélkül. A múlt év elejének tapasztalataiból okulva később nem is tettünk közzé befejezési határnapokat. A belső feszített tempó egyes ügyekben tény; viszont a teljes ülés bárki kérésére döntött volna az ütemezés megváltoztatásáról. Ugyanez vonatkozik a különvéleményekre. Időzavar miatti kapkodás általában a munka végén szokott előfordulni, a napirendre tűzésre és a problematika elkészítésére az Alkotmánybíróság általában kellő időt hagyott, s nem zavartatta magát a politika sürgetésétől. Mégis, nemcsak az előkészületekre és a tárgyalásokra, hanem a munka nyugodt és körültekintő befejezésére is csak megerősíthetjük annak a francia cikknek az igazságát, melynek címe ez volt: „Az idő az alkotmánybíróságok barátja”.

3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje. Az Alkotmánybíróság 1990-ben bevezette azt a gyakorlatot, hogy elbírálja mindazokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyeket az Alkotmánybíróság létrejötte előtt jogerős határozattal lezárt ügyekben 1990. március 1-jéig benyújtanak. Ugyancsak érdemben foglalkozott az Alkotmánybíróság az olyan indítványokkal is, amelyeket a jogerős határozat kézhezvétele után hatvan napon túl, de a törvényességi óvás elutasításától számított hatvan napon belül érkeztek.

Az első kiterjesztő értelmezés alapján érdemben elbírált öt ügy közül csak egy nem vezetett elutasításra. A panasznak helyt adó Jánosi-ügyben [57/1991. (XI. 8.) AB határozat] azonban az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményét lényegesen alakító más döntéseket is hozott (az alkotmányjogi panaszt jogorvoslatnak minősítette, megsemmisített jogerős bírói ítéletet). Ezek miatt, valamint az ügy évek óta tartó publicitására is tekintettel a kritikák felvetették, hogy a 60 napos határidő ilyen értelmezése törvényellenes. (Egyébként a teljes ülés elvetette azt az előadói tervezetet, amely a határidőből kifutás miatt az alkotmányjogi panaszt elutasítani javasolta.) A kritikát jogosnak tartom; a jelzett álláspontra valóban az első öt bíró igazságtételi és ezzel összemosott jogállami hevélete vezetett – ugyanaz, amely ellen a testület később keményen fellépett. (Nem megengedhető érv, de számomra a Jánosi-ügy többi eredménye kiegyenlíti ezt a hibát.) Szerencse, hogy több 1990. január–februárban beadott alkotmányjogi panaszunk nincs, s ezért a gyakorlat megváltozásának kimondására nincs szükség.

Megtette viszont ezt az Alkotmánybíróság a törvényességi óvás miatti határidő-hosszabbítás elvetésével a 23/1991. (V. 18.) AB határozatban; amelyben a korábbi gyakorlatot – annak indoka: az alkotmánybírósági eljárás ismeretlensége az állampolgárok előtt, megszűnván – határozottan megváltoztatta, s az Abtv. határidejének szigorú betartását meghirdette.

A régi indokok alapján továbbra is „igazoltnak” látta a határidő elmulasztását a helyi önkormányzatokkal foglalkozó háromtagú tanács népszavazás elleni alkotmányossági panasz esetében; ahol az indítványozók nem a hatáskörrel rendelkező hatóságnál kezdték az eljárást (668/H/1991. AB határozat).

3. Az alkotmánybírósági határozatok „személyessége”

Az Alkotmánybíróság mindig is törekedett a személyességre: a bírák egyéni véleménye tiszteletben tartására és – kisebbségben maradván – kifejezésére. Ezért vezette be az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben is említett különvélemény mellé a párhuzamos véleményt még az első évben. 1991 elején ugyanezért határozta el a teljes ülés az előadó alkotmánybíró megjelölését. (Bár fél év kellett, amíg az előadó feltüntetése rendszeressé vált.) 1992-ben fogadta el az Alkotmánybíróság, hogy egy ügyben több előadó is lehet, ha a teljes ülés álláspontja több önálló bírói koncepció ötvözéséből alakul ki.

A személyes álláspontnak azonban az ügyre kell vonatkoznia, és nem a többi alkotmánybíró álláspontjára. Miután megállapodtunk, hogy a különvéleményre sem a többség, sem más, különvéleményen lévő bírák nem reagálnak, hiszen ebből folytatásos vita keletkezne, a kollegialitás két feltétel betartását követeli meg. Az egyik, hogy a többségnek még a vita során meg kell ismernie, s meg kell vitatnia azt az álláspontot is, amelyből azért lesz különvélemény, mert nem kap többséget. A közvetlenül az aláírás, sőt közvetlenül a nyilvános határozathirdetés előtt megismert különvéleményi álláspont nemcsak az esetleges kompromisszum esélyét veszi el a többségtől, de a megvitatás a különvéleményt is megvédheti az esetleges tárgyi tévedéstől. Ha lehet, még fontosabb ennél a másik követelmény: az alkotmánybírószági dikció megőrzése, azaz a szigorúan a tárgyra, az alkotmányjogi problémára szorítkozó szakmai érvelés. A másik vélemény minősítése ebben a határozathozatali rendben nem méltányos. De ellentmondana egész eddigi munkánk szellemének, a teljes ülések hangvételének, s szerepfelfogásunknak az, ha elterjedne a szubjektív hangvétel, akár csak abban a formában, hogy alkalmat ad a másik bíró véleménye minősítéseként való értelmezésre. Sajnálatos módon az Alkotmánybíróság néhány ügyben eltért ezektől a követelményektől.

Egymás véleményére való szakmai reagálás már a halálbüntetés párhuzamos véleményeiben előfordult. Bár szigorúan csakis a tárgyról szólva és a különvélemény említése nélkül, mégis nyilvánvalóan a különvélemények ellensúlyozására készültek párhuzamos vélemények a Göncz I. ügyben. Szerencsére ez a viszonzálaszos gyakorlat ennyiben maradt. Az adott esetben például ezeket a módszertani megalapozásokat a határozat bevezetésébe lehetett volna foglalni.

4. A gyakorlat egységessége és a számítógépes adatbázis használata

Az alkotmánybírószági gyakorlat egységességének megóvását egyrészt a határozatok tömege, másrészt a háromtagú tanácsok határozatairól való kölcsönös információhiány égetővé tette. Sőt felmerült nemcsak a tanácsok, hanem a teljes ülés és a háromtagú tanácsok határozatai közötti összhang kérdése is.

Az egységes gyakorlatnak eljárási és technikai feltételei vannak.

1. Az Alkotmánybíróság egy évvel ezelőtt bevezette a háromtagú tanácsok előadói határozattervezeteinek körözését, hogy azok tartalmát minden alkotmánybíró megismerhesse, s szükség esetén a teljes ülés állást foglalhasson. Ez az eljárás természetesen kiváltotta a bírói függetlenség, illetve a háromtagú tanácsok függetlensége sérelmével kapcsolatos aggályokat. Tapasztalatom szerint a jogegység megóvása informális útra terelődött.

Ugyancsak az egységes gyakorlat érdekében vezette be a teljes ülés 1991-ben a belső, „eljárási” határozatokat. Ezek az egyes ügyek kapcsán felvetődő, általánosabb jellegű és a jövőben egységesen követni kívánt – általában eljárási – megoldásokat rögzítik.

2. A határozatok hozzáférhetőségét és kezelhetőségét 1992 tavaszától igényeinket messze meghaladó képességű számítógépes program biztosítja. Minden fogalom, jogszabály, szó könnyen visszakereshető. A megbízható működéshez az adatbázis hiánytalan feltöltése, ehhez viszont egyelőre a stábok közreműködése hiányzik néhány régi határozat beírása tekintetében. Amíg a bíróság egészében nem tudatosul a rendszer nélkülözhetetlensége és nem válik általánossá használata, a főtittkárságra hárul, hogy a legszükségesebb információkat szolgáltatásként nyújtsa, az előkészítés keretében. Ezzel a főtittkárság karaktere is változik: informatikai szolgáltatásai minden ügy előkészítésének technikai kulcszereplőjévé teszik. Az adatbázis kezelhetőségének lényeges feltétele a tárgyszókatalógus lezárása, illetve a jövőre nézve karbantartása. Ehhez a bírói törzskarok közreműködése nélkülözhetetlen.

Az éves határozatgyűjtemények és az 1992-ben megindult közlöny, az *Alkotmánybíróság Határozatai*, egyébként a hagyományos tájékozódást is rendkívül megkönnyíti.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÖNÉRTELMEZÉSE

Mindent meg fogok tenni, hogy *vitát* provokáljak, és nagyon remélem, hogy ezúttal a képviselő urak véleményét is meg fogjuk tudni az Alkotmánybíróságról. Azért vagyok ilyen erőszakos ebben a kérdésben, mert ennek az ülésnek valójában az volt az értelme, hogy minket összehozzon. Az Alkotmánybíróság meglehetősen elszigetelten dolgozik. Erről árulkodik az is, hogy másfél-két évi munka után azzal a címmel kell előadást tartanom, hogy *Az Alkotmánybíróság önértelmezése*. Az előadást tehát ilyen hosszú idő után is bemutatkozásnak és a párbeszéd kezdetének szánom. Azt tapasztaltuk ugyanis, hogy ha az Alkotmánybíróság ítélete nem érint közvetlenül valakit, egyáltalán nem reflektál, ha viszont érintve van, akkor érzelmi reakciók várhatók.

I.

Az alkotmánybírósági törvényből nagyon kevés tudható meg arról, hogy *mit* is csinál az Alkotmánybíróság. A törvény maga is vázlatos; másrészt az Alkotmánybíróság azt a formatív periódusát éli, amikor ezt a törvényt jelentős mértékben alakítja. Egyrészt erről szeretnék beszámolni. Másrészt fel szeretném hívni a képviselő urak figyelmét az Alkotmánybíróság „üzeneteire”. Ugyanis sok üzenete volt már az Alkotmánybíróságnak a közönséghez, és gyakran a parlamenthez is, de úgy látjuk, hogy ezeket a palackokat, amelyek a politika tengerén úsznak, senki nem halássza ki és nem bontja ki.

Önértelmezésünk kulcsszava – *a jogállamiság*. Ez az új rendszer kulcsfogalma, amely minden kontinuitás mellett végül is gyökeresen újat jelent. Ezt a forradalmat jogállami eszközökkel kell megvívni, és az Alkotmánybíróság legfőbb feladatának tekinti, hogy ezt biztosítsa. Az Alkotmánybíróság szemében ugyanakkor a „politikai átmenet” a múlt problémája, a múlt értelmezésének problémája. Mi nem az átmenet, hanem a jövő intézménye vagyunk. Mi ugyan – Szent Mihály arkangyalként – átvezetjük a régi jogszabályokat a halálból az életre, ha az új Alkotmánnyal összeegyeztethetők. De egyébként az Alkotmánybíróság egyik üzenete éppen a jövőorientáltság. Sok ítéletünkben van erre utalás,

és fájdalommal kell tapasztalnunk, hogy a politika, amely a múlttal mértéken felül elfoglalja magát, ezt nem veszi észre.

Könnyű dolgunk volt egyébként ebben az egyirányú beállítódásban, hiszen az Alkotmánybíróságnak *nem volt előzménye*, s így nincs megterhelve a múlttal. Például *a parlamentet is terheli a korlátlan parlamenti szuverenitás dogmája*, amely negyven éven keresztül kitüntetett *szocialista* dogma is volt. Ezért nem csoda, ha az Országgyűlés azt az új helyzetet, hogy többé nem egy hatalmi forrás van, hanem különféle hatalmi centrumok kölcsönösen kiegyensúlyozott konstrukciója, nehezen veszi tudomásul. Ugyancsak alapvető különbség a parlament és az Alkotmánybíróság között, hogy míg a parlament – éppen mert új a demokrácia – bázisdemokratikus módszerekkel működik (lásd például a módosító indítványok tömegét, még a kormánypártok soraiból is, nem is beszélve a stílusról), addig az Alkotmánybíróság arisztokratikus intézménynek vallja magát. Az Alkotmánybíróság azt a szabad értelmiségi tradíciót folytatja, amikor az uralkodónak el nem kötelezett emberek – és ráadásul tudósok – szakmai diskurzust folytatnak szakmai kérdésekről. Még azt is meg merem kockáztatni, hogy az Alkotmánybíróság ebben az értelemben örököse annak a tevékenységnek is, amit annak idején a kerekasztal a legjobb pillanataiban végzett az Alkotmány megalakítása folyamán, amikor értelmiségiek próbáltak közös álláspontra jutni, akkor még – legalábbis a mi oldalunkról – a pártelkötelezettségtől nem megkötözve. Az analógiát nem akarom túl messze vinni, de tudatosítani szeretném, hogy az Alkotmánybíróság esetében független, pártoknak el nem kötelezett szakmai testületről van szó, és ezzel máris a politikai szerepünkénél tartok, amelyet legalább három kérdés kapcsán kell megtárgyalnunk.

II.

Az egyik az Alkotmánybíróság *jellege*. Erről azért kell e körben beszélni, mert tapasztalatom szerint még mindig nem tudnak minket elhelyezni az állami élet többi szereplői között, és állandóan felmerül az a kérdés, hogy vajon bíróság-e az Alkotmánybíróság. Gyakran olyasmit kérnek számon az Alkotmánybíróságon, ami legfeljebb egy rendes bíróságtól lenne elvárható. A második az Alkotmánybíróság tevékenységének az a kifejezetten politikai vonala, hogy a jogszabály-hierarchia őrzésétől egyre inkább eltolódik az alapjogi bíraskodás felé, az állampolgári jogok és az emberi jogok egyedi biztosítása felé. A harmadik az a téma lesz, hogy mi a közvetlen viszonya az Alkotmánybíróságnak a politikához.

Milyen bíróság az Alkotmánybíróság? Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság adott hatáskörét tekintve, a rendes bíróságok eljárásának számonkérése az Alkotmánybíróságtól értelmetlen. Mivel a magyar Alkotmánybíróság hatásköré-

ből hiányzik az igazi alkotmányjogi panasz, indítványozóink jogszabály alkotmányosságát vitatják, s ezzel a közérdek képviselőjében lépnek fel. Ezért nem indokolt őket azokkal a garanciákkal felruházni, amelyek egy alanyi jog érvényesítéséhez szükségesek például a polgári perben. Ezért van az, hogy az Alkotmánybíróság eljárása nem kontradiktórius és általában nem nyilvános. Az indítványozó valójában az „első mozgató” pozíciójában van, de miután az ügy tárgyalása megindult, valójában már nincs szerepe. A nyilvánosság hiányát úgy próbáljuk orvosolni, hogy bevezettük és nagy kedvvel gyakoroljuk a különvélemény és a párhuzamos vélemény intézményét. A délelőtti vitában felmerült, hogy vajon jót tesz-e a bíróságnak vagy inkább káros, ha látják az emberek, hogy nem volt egységes a döntés. Szerintem a közvéleménynek joga van tudni, hogy milyen vélemények merültek fel a bírák között, milyen vélemények maradtak kisebbségben. Ennek azért is súlya van, mert kisebbségi vagy párhuzamos véleményből később nemegyszer többségi vélemény lett.

III.

A második kérdés az Alkotmánybíróság törekvése a jogszabályi hierarchia őrzésétől az alapjogi bíraskodás felé. Az Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági törvényben adott hatáskörét meglehetősen szabadon kezeli, a törvényes keretek között maradva, de a lehetőségeket mindig kihasználva. Másfél év alatt jelentősen szűkítettük az Alkotmánybíróság hatáskörét. Két hatáskörünk is alkalmat ad arra, hogy a politika túlságosan összekapcsolódjon az Alkotmánybíróság munkájával: az előzetes normakontroll és ez az absztrakt alkotmányértelmezés. Az én szememben az absztrakt alkotmányértelmezés nem más, mint egy előre hozott normakontroll. Mind a két hatáskört igyekeztünk a minimálisra szűkíteni. Itt felesleges ismertetni azt a döntésünket, amikor a kárpótlási törvényhozás egyik szakaszában nem voltunk hajlandók állást foglalni a kárpótlási törvény javaslatáról, noha ezt az alkotmánybírósági törvény köteleességünkkel teszi. Tekintettel azonban a még függőben lévő négyszáz módosító indítványra, a vita közbeni beavatkozás a bírói funkcióval ellentétes lett volna. A másik szűkítő határozatban azt szögezte le az Alkotmánybíróság elvi éllel, hogy csakis akkor végzünk absztrakt alkotmányértelmezést, ha konkrét alkotmányjogi problémát vetnek föl, egy konkrét alkotmányi rendelkezés kapcsán (s nem gazdaságpolitikai koncepciók közötti választásban kérnek döntést).

Hatáskörszűkítéssel ér fel az is, ahogy az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványtömeg sorsa elrendeződik a gyakorlatban. Az alkotmánybírósági törvény szerint utólagos normakontrollt mindenki indítványozhat. E populáris akció folytán az Alkotmánybíróságra tavaly kétezer indítvány

érkezett, idén már ezerhatszáznál tartunk. Az Alkotmánybíróság olyan törvény-módosításra törekszik, hogy csak a valamely jogukban érintettek indítványozhassanak utólagos normakontrollt, s az ennek a feltételnek meg nem felelő ügyekből az alkotmányossági probléma jelentősége szerint válogathasson. (Ez minden európai alkotmánybíróság törekvése.) Amíg erre nem nyílik kifejezett törvényi lehetőség, magától kialakul az ügyek darwini kiválasztódása: a jelentősebb problémák kerülnek napirendre, s a bagatell ügyek rendre későbbre sorolódnak. Lehetne a kívánatos hatáskörszűkítés kívánságlistáját folytatni. Jó lenne például, ha a helyi népszavazásokkal nem kellene az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia. Ez ténybíráskodás, azaz az Alkotmánybíróság jellegével teljesen összeegyeztethetetlen feladat. A helyi önkormányzatok rendeleteinek felülvizsgálata pedig a közigazgatási bíráskodásra tartozna, nem pedig az Alkotmánybíróságra.

Mindezzel szemben az Alkotmánybíróság más vonatkozásban viszont *kiterjesztette hatáskörét*. Ezt is hangsúlyeltolásokkal érte el. Ilyen módszer például az indítványok kezelése.

A régi parlamenttől sorra jöttek az olyan indítványok, amelyek egyáltalán nem feleltek meg az indítvány kritériumainak, „hiánypótló értelmezéssel” azonban elbírálhatónak vettük őket. Hasonló jóindulatot érdemel sok – a populáris akció alapján beadott – laikus indítvány, amely nehezen kivehetően ugyan, de valóságos alkotmányjogi problémát vet fel. A „lényegi összefüggés” terminusát bevezetve kiterjeszkedünk az indítványban nem szereplő, de az ott megadott témát szabályozó jogszabályhelyek alkotmányossági vizsgálatára is.

Ebből persze következik az úgynevezett *lavinaeffektus*, vagyis hogy az indítványozó soha nem tudhatja, hogy miben születik végül ítélet. Az érdekesség kedvéért említem meg, hogy két igen fontos döntésünk ilyen lavina eredménye volt. Az egyik határozat arra kötelezte a jogalkotót, hogy vezesse be az igazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, magyarul a közigazgatási bíráskodást. Ez annak következménye volt, hogy az indítványozó egy *sükségklás* kiutalását akarta megtámadni bíróság előtt és elutasították. Nem is álmodott arról, hogy panasza folytán *az egész bírósági rendszer átalakulása* fog megkezdődni. Ugyanígy a személyi számot alkotmányellenessé minősítő ítéletünk indítványa is csupán az Állami Népeség-nyilvántartó Hivatalra vonatkozó jogszabály egynéhány rendelkezését támadta, azonban az Alkotmánybíróság nem térhetett ki az elől, hogy a szabadságjogot ilyen súlyosan veszélyeztető eszköznek az alkotmányossági problémáira ne hívja fel a figyelmet, és amíg ezt a törvényhozás meg nem oldja, a biztonság kedvéért ne minősítse teljes egészében alkotmányellenesnek a személyi szám korlátlan használatát.

Az Alkotmánybíróság bevezette azt is, hogy a rendelkező részben *általános elveket* fektet le, amelyek megint csak *túlmutatnak* azon, amit az indítvány kért.

Nemcsak azt mondjuk ki tehát, hogy a népesség-nyilvántartási tvr. adott szakasza alkotmányellenes, hanem azt is, hogy a személyi szám korlátlan használata alkotmányellenes. Nemcsak azt mondjuk ki, hogy a Btk. adott rendelkezései alkotmányellenesek, hanem hogy a halálbüntetés alkotmányellenes. Messze túl azon, hogy egy konkrét jogszabály hatályos megfogalmazása alkotmányellenes, elvileg mondunk ki bizonyos intézményekről alkotmányossági ítéletet. Friss ítéletünk ezen a nyomon a napokban mondta ki, hogy az Alkotmánybíróság az „élő jog” alkotmányosságát teszi vizsgálat tárgyává, azaz a jogszabálynak azt az értelmét, amellyel azt az állandó bírói gyakorlat alkalmazza.

A másik *kiterjesztő értelmezésünk* az alkotmányjogi panaszra vonatkozik. Alkotmányjogi panasszal jogerős döntés ellen lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a jogerős döntés a panaszosnak valamely alkotmányos jogát sérti, azért, mert az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenes. A magyar törvény szerinti alkotmányjogi panasz tehát éppen úgy utólagos jogszabálykontrollra irányul, mint az absztrakt kontroll. Hogy a kettő között legalább következményeikben különbséget tegyünk, az Alkotmánybíróság élt azzal a lehetőséggel, hogy az alkotmánybírósági törvény szerint visszamenőleges hatállyal kimondhatja, hogy az alkotmányellenesnek minősült jogszabályt egy konkrét ügyben nem lehet alkalmazni. Ezzel konkrét ítélet ellen is jogorvoslatot tudunk adni a panaszosnak: ügyét immár az új jogszabályi helyzet alapján újra tárgyalni kell. Ezt egyik legutóbbi ítéletünkben világosan levezettük, s ezzel végleg megszabadultunk annak a felfogásnak az árnyékától is, amely úgy tartja, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogszabályi hierarchia kitisztítása és karbantartása a feladata. Más kérdés, hogy célszerű lenne-e az alapjogi bíráskodás irányában azt a további lépést is szorgalmazni – hiszen ezt csak a törvényhozó érhetné el –, hogy vezessék be az igazi, nemcsak a jogszabály, de maga a döntés ellen igénybe vehető alkotmányjogi panaszt. Véleményem szerint ez csak akkor lenne elviselhető, ha a jelentéktelen ügyekkel nem kellene foglalkoznunk, azaz a törvény megadná a válogatás jogát.

IV.

A harmadik ígért téma az volt, hogy *mi az Alkotmánybíróság viszonya a politikához*. Először is nyíltan szeretném kimondani, hogy a magyar Alkotmánybíróság aktivista alkotmánybíróság. Ebben a történelmi helyzetben az Alkotmánybíróságnak *aktivistának kell lennie*. Igen korán meghirdettük azt, hogy az Alkotmánybíróság az úgynevezett láthatatlan alkotmányt írja: értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait és határait, ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a napi politikai érdekből módosított vagy értelmezett Alkotmány fölött az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; any-

nyira, hogy a várható új alkotmánnyal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróságnak emellett egyszerre kényszerű teendője és becsvágya, hogy döntő részt vegyen az alapjogi dogmatika kidolgozásában. Alkotmánybírósági ítéletek honosították meg azt, hogy az alapjog-korlátozásnak mi a módszertana, hogy csak az elkerülhetetlen és arányos korlátozás alkotmányos, hogy a legenyhébb célszerű korlátozó eszközt kell alkalmazni, hogy hogyan határozható meg az alapjog lényeges tartalma és így tovább.

Az Alkotmánybíróság aktivizmusa *az alapjogokra* vonatkozik. Az Alkotmány alapjogi része *nemzetközi egyezmények szövegét vette át*, ami azt jelenti, hogy egy *minimális közös nevezőt* képvisel, amely a nemzetközi konvenció minden aláírójának elfogadható volt. Az Alkotmánybíróságnak feladata az, hogy ezt a követelményszintet *megemelje*. *Az élethez való jogot* az Alkotmánybíróság például kiterjesztő módon interpretálta, s ezzel lehetetlenné tette a halálbüntetést. Ugyanígy rendkívül szélesen értelmezte az Alkotmánybíróság az *emberi méltósághoz* való jogot. Egész dogmatikai traktátust írtunk különféle ítéleteinkben arról, hogy a méltósághoz való jog anyajog, amelyből egyéb szabadságjogok vezethetők le. A *szereződési szabadságot* a versenyszabadság alkotmányos joga részének tekintette az Alkotmánybíróság. A *tulajdon védelmét* azzal erősítette az Alkotmánybíróság, hogy nem engedte átpolitizálni a tulajdonhoz való jogot, s megakadályozta a tsz-tulajdon ellenérték nélküli kisajátításának tervét, azzal, hogy az Alkotmány egyformán véd minden tulajdont. Az egyenlőség fogalmát az Alkotmánybíróság aktivizmusa fordította át egy mechanikus, és az utóbbi negyven évben beidegződött egyenlőség fogalomból *dinamikus* – nem az eredményt, hanem az egyenlő elbánást értékelő – *egyenlőségfogalommá*. A pozitív *diszkrimináció* megengedhetőségének megítéléséhez részletes tesztet fejlesztettünk ki.

Míg az alapjogokat az Alkotmánybíróság kiterjesztően értelmezi, rendkívül *merev és korlátozó* ott, ahol az Alkotmányban lefektetett *államszervezetről* van szó, tehát az új államszervezet „beállásának” hatásköri vitái során. Az Alkotmánybíróság útját állja annak, hogy a politikai gyakorlat megváltoztassa az Alkotmányt. A köztársasági elnök jogállásával kapcsolatban is rendkívül szigorúan ragaszkodtunk ahhoz, hogy az Alkotmány parlamentáris rendszert hozott létre. *Az elnök jogosítványait* nem elméleti tételekből vezettük le, hanem az Alkotmányban leírt összes hatáskörét elemeztük és tipizáltuk. Ugyancsak kerüljük az aktivizmust az önkormányzatok hatásköri és más, elének tartozó alkotmányos kérdései kapcsán.

A fentiek jelzik, hogy az előttünk fekvő ügyek határai között milyen politikát folytat az Alkotmánybíróság: *kiterjesztő alapjogvédelmet és stabilizáló államszervezeti ítélkezést*. Minden ezen túlmenő politizálás a törvény szerint az Alkotmánybíróság számára *tilos*. Éppen azért kerülhető el bármilyen alkotmányos válság – amivel időnként úgy szeretnek fenyegetőzni –, hogy a politikai né-

zeteltéréseket semleges jogi konfliktussá fordítják át, és egy szakértő, semleges és független fórum pontot tesz a vita végére.

Szeretném hangsúlyozni, hogy ez a *semlegesség az Alkotmánybíróság menedéke, támasza*, és ez adja *morális súlyát*. Nekünk nincsen végrehajtónk, és nem tudnánk egyébként érvényt szerezni semmilyen döntésünknek, hogyha a tekintélyt elvesztenénk. Az adott történelmi helyzetben ez – tudniillik a semlegesség – az egyetlen lehetséges módja annak, hogy a morált a politikában fölhasználjuk és morális támogatást kapjon bármilyen intézmény. Történelmi tévedés például ma a demokratikus többségi hatalmat morális alapon megkérdőjelezni. Abszolutizmussal lehet csak szembeszegezni a morál abszolutizmusát. Az Alkotmánybíróság fölismerte, hogy az új demokráciában mi a semlegesség moráljának szerepe és lehetősége. Remélem, nem tévedek, ha kijelentem, hogy az Alkotmánybíróság nem esett szereptévesztésbe.

V.

Az Alkotmánybíróság megpróbálta *saját meggyőződését üzenetek formájában* eljuttatni a politika régiójába is. Tudjuk *André Malraux*-tól, hogy az ideológia mindig a komplexitásnak szól. Nagyon komplex viszonyokban és komplex kérdésekben az Alkotmánybíróság sem tudott ideológia nélküli megoldásokat találni. Nem lehet egy olyan kérdést, mint a negyven évvel ezelőtti államosítások vagy pedig a kárpótlás, csak dogmatikai alapon eldönteni, a dogmatikailag kifogástalan fehér-fekete döntések gyakorlati eredménye biztosan nem megnyugtató. Az Alkotmánybíróság éppen itt, a gazdasági újrakezdés, illetve az államosítások következményei levonása kérdésében, a kárpótlási törvénnyel kapcsolatban felröppentette a *nováció* gondolatát. (A római jog szerint a novációval átöntik egy régi kötelelem tartalmát egy újba.) Természetesen itt nem egy kötelelem megújításáról volt szó. A nováció képes beszéd és ideológia. Ám a különleges és egyszeri történelmi helyzetben ezzel lehetett megvilágítani, hogy meg lehet a régi jogcímeiktől szabadulni, s a tulajdoni rendet új alapra helyezni, miközben figyelemmel vagyunk a kontinuitás folytán mégis az új rendre háruló régi kötelezettségekre.

Az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett, hogy a *nem jogállam intézkedéseire* adható-e a mai Alkotmány alapján *válasz*.

Szigorú dogmatikai levezetéssel vagy teljes kártalanítás, vagy semmilyen kártalanítás lehetett volna az eredmény. Azonban úgy találtuk, alkotmányos lehet a harmadik út is. Kár, hogy a nováció gondolatára nem figyelt fel senki, mert hirtelen mindenki azzal foglalta el magát, ki mennyit kaphat.

A pozitív jogn túlmenő üzenet volt abban is, hogy a *halálbüntetés* kérdésében az Alkotmánybíróság határozata az élethez és a méltósághoz való jog egysé-

gét fejtette ki, s az ennek megfelelő monista emberkép mellett foglalt állást, azaz elvetette a test-lélek dualizmusát. Ez nem pusztán módszertani fogás, hanem sürgető figyelemfelhívás arra, hogy élet és halál kérdésében a jogalkotás sem szorítkozhat praktikus kérdésekre és közvetlen társadalmi igényekre – sem a bűnözést, sem a népességszaporulatot tekintve, hanem először kíméletlen radikalizmussal az alapkérdéseket kell tisztáznia a maga számára.

Az Alkotmánybíróság elé került a múlt rendszer bűnöseivel kapcsolatos elévülési törvény; eldöntöttük az abortuszügyet. Várható és folyó ügyekben nem nyilatkozhatom, de a fenti kérdések kifejtését – tehát a folyamatosság és az új jogállam viszonyát, valamint az emberképét – ezekben a várható határozatokban még alaposabban és gyökeresebben folytatnia kell az Alkotmánybíróságnak.

Felhívom a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság halálbüntetési döntésében jelentős szerepet kapott a megtorló büntetőjog elmélete is.

VI.

Végül egy szó az Alkotmánybíróság *avantgarde szerepéről*. A sokban konzervatív és a demokráciát az 1946-os hagyományok, valamint az európai minimum alapján restauráló rendszerváltásban az Alkotmánybíróság vállalhatja az olyan megoldások kifejtését is, amelyek lehetőségét az Alkotmány tartalmazza, de a mai közszellem a szabályokba zárva hagyná őket. Az Alkotmánybíróság határozata a személyi számról nemcsak az Alkotmány megfelelő információs jogainak tesz eleget, de fel akarta hívni a figyelmet arra is, hogy a kommunikációs technika súlyosan fenyegeti a szabadságjogokat.

1. Martini kardinális a jelen európai változásokra kérdéssel reagál: miben kell megváltozniuk az európaiaknak – s köztük a keresztényeknek – ahhoz, hogy megfeleljenek az új feladatoknak? A kép, amit felvázol, megejtő szépségű: a határok és a vámok eltűnnek, az ipart és mezőgazdaságot egységes technikai normarendszer fogja össze, a szociális törvényhozás harmonikus lesz, az emberek és javaik szabadon vándorolhatnak, a gazdaság felvirágzik, a családok növekednek, megkezdődik a nagy kibékülés a természettel, az idegenekkel s mindenkinek önmagával. Mintha csak Hobbest hallanánk, aki a vallás- és polgárháborúk szagátta Európában, üldöztetése közben megálmodja, hogy milyen a békés világ: ahol a szorgalom gyümölcse biztos, ahol van földművelés, hajózás, tengerentúlról behozott áru, ismeretszerzés a föld ábrázatára vonatkozólag, időszámítás, művészetek, irodalom és társadalmi érintkezés. Vagy akár hallhatjuk a kardinális írása mögött az összes utópiát a megbékélt világról. Csakhogy minden utópia azért félelmetes, mert pontosan kidolgozza, mi biztosítja ezt a rendet, kinek s milyen uralma alatt virágzik a béke. S minél tökéletesebb a világ, annál zsarnokibb. A *Leviatán* első kiadásának címlapján az apró emberfigurákból, mint megannyi pikkelyből összeálló állam-óriás, amely a horizont mögül – talán a tengerből? – kel ki, félelmetesen magaslik az előtért képező síkság apró falvai, termőföldjei, szekerei fölé. Hobbes békés, s köznapi dolgaiban autonóm polgári világát iszonyú eréllyel tartja össze a semleges főhatalom; s kényszeríti erkölcsi és politikai semlegességre az embereket. Ez a béke ára: a viszályok okait kell száműzni, senki nem tarthatja magát a jó és igaz bírójának – vagy ha igen, csakis titokban.

Tudjuk, hogy az újkori európai fejlődésben az emberek szabadsága végül is nem az ilyenfajta közvetlen állami garanciára épült, hanem (az állam által garantált) tulajdonra, s hogy ez az elvileg alulról épülő rend nem követelte meg a vélemények elhallgatását, hanem piacát és versengését teremtette meg. Azt is tudjuk, hogy a személyes tulajdonra épülő társadalom már másfél százada átalakulóban van, s ismét *Leviatán* uralkodik: óriási állami (vagy államilag ellenőrzött) bürokráciák szimulálják s lélegeztetik mesterségesen azt a rendet, amely olyan mértékű egyéni autonómiát és szabadságot biztosít mindenkinek, mint amilyent eredetileg a szabad piacon megjelenő kistulajdonosok számára elképzelték. Gondol-

junk az anyagi biztonság és a szabadságjogok fenntartásának óriási és túlfinomult mechanizmusára, a társadalombiztosítástól kezdve akár az emberi jogi – s ezen belül például a véleménynyilvánítás szabadságát védő – bíráskodás bonyolult útjaira, egészen a nemzetközi fórumokig. S gondoljunk mindarra az erőfeszítésre, amely a parlamenti demokráciával járó nyitott hatalmi semlegességet meg akarja őrizni. Ennek a rendszernek a semlegessége azon áll vagy bukik, hogy az alapjául szolgáló értékeket sikerül-e olyan általánosságban intézményesíteni, hogy azok megannyi morális kérdésfeltevésként funkcionáljanak, amelyre az emberek sokféle választ adnak, anélkül hogy ettől a rend felbomlana.

Kulcskérdés, hogy a lassan európaivá növvő hatalom semleges marad-e, azaz fönn tudja-e tartani a fent vázolt pluralista rendet. Számunkra azonban még fontosabb kérdés, hogy *az átmenet* során meg tudjuk-e őrizni, azaz meg tudjuk-e tanulni az állam alkotmánya által mintegy megelőlegezett semlegességet. A jogállam alapértékeit a fentiek szerint mindig a lehető legáltalánosabban kell megfogalmazni.

Martini kardinális is csupán tudatosítani akarja, hogy az európai társadalmak értékei közül „az igazságérzet, a szabadság, a vallásszabadság, az élet tisztelte, az együttműködési készség és a béke... keresztény gyökerű”, s mindezeknek a fogyasztás értékrendjével szemben kíván nagyobb súlyt adni. De föl sem merül írásában, hogy ezen értékek keresztény értelmezésének állami érvényt kellene szerezni. Ha jól értem, éppen ellenkezőleg: a keresztényeket saját életükben buzdítja a fenti értékek keresztényi megvalósítására, s ennek társadalmi hatásába helyezi reményét. Ha így van, lényegében hasonló a jogállam első leckéje nálunk is: meg kell őrizni, azaz a gyakorlatban is meg kell teremteni az új rendszer alapértékeinek „hivatalos” egyetemességét – olyan körülmények között, amikor nyomós napi érdekek szólnak amellett, hogy egy-egy helyzethez kötött érték- és érdekmérlegelést állítsanak az általános érték helyére.

2. Ha Martini kardinális leckét vár „keletről”, éppen ez lehet az: a *jogállami forradalom paradoxonja* – s nem a fogyasztói mentalitástól még meg nem fertőzött emberek idealizmusa, sem pedig a „legmélyebb értékeik elismerése” utáni vágy. Az utóbbi, elterjedt közterek olyan kétértelmű illúzióval szemlélik a volt szocialista államok polgárait, mint kétszáz éve s azelőtt a „jó vadembert” volt szokás. Ez a szemlélet kísért abban is, ahogy sokan jogi és demokrácia-segélycsomagokkal háznak eme egzotikus országokban.

A jogállami eszközökkel véghezvitt rendszerváltás ezzel szemben világtörténelmi jelentőségű tény *lehet*; s éppen morális szempontból is az önlegyőzésnek és a magasabb értékek tiszteletének olyan példája, amelynek sikeres előzménye nincs. Ez a kísérlet szervesen nőtt ki az itteni körülmények szövevényéből. Egyetlen esélyét is ez adja. De ha sikerül, az egyben a *teljes* emancipációt is jelenti; egy ilyen teljesítmény olyan belső biztonságot ad, és olyan tiszteletet pa-

rancsol, hogy föl sem merülhet többé az „Európával” szembeni kisebbségesség ismert komplexusa. Látszólag kevés kell ehhez: a jog elsőbbségének kikényszerítése a politika felett, illetve az alkotmány, s különösen az alapjogok feltétlen betartása. A gyakorlatban azonban hihetetlenül nehéz ennek az általános igazságnak az érvényesítése: működhetnek a legkitűnőbb eljárási és egyéb garanciák, a rendszerváltás valósága és az egyetemes értékek és semlegesség védelmére szolgáló jogrendszer között szükségszerű a feszültség. Ki ismerheti föl helyesen, mikor öl a betű, s ad életet a változás sajátosságának érvényesülni engedése, s mikor kell körömszakadtáig ragaszkodni az *íráshoz*? Meggyőződésem, hogy a jelen körülmények között minden kétes esetben a formális semlegesség az elsőbbség, s a jogállam eljárási garanciáiba vetett bizalmat minden körülmények között meg kell őrizni.

3. Túlmenne a Martini-tanulmányra írt reflexión, ha e feladat megoldásának mikéntjébe bocsátkoznám, hiszen a szerző is általánosságokban mozog. A tanulmányból ugyan hiányolható, hogy még ilyen szinten sem foglalkozik azzal, hogyan érhetők el kívánt céljai. Szívesen értelmezem – immár ismételten – úgy, hogy belső megújulást sürget. De mivel szó esik jogokról (lásd a népességvándorlás kapcsán a szabad költözés joga és korlátai), vagy például követelményként állítja a nemzetállamok szuverenitásának korlátozását, egy kérdés megkerülhetetlen: az intézmények alapvető változása nélkül betöltheti-e a jövő egyesült Euró-pája a Martini által prófétált „világítótorony-szerepet”? És ha nem, *miben* kell alapvető változás? Hogyan képzei el az érsek a „kibékülést” a természettel, az idegenekkel – vajon a régi struktúrákon belül? Azt hiszem, ez lehetetlen. A mi átalakulásunk számára különösen élesen vetődött fel a kérdés: Mit jelent az európai intézmények átvétele, lesz-e közben helye a kritikának és saját alkotásoknak? Az egykori NDK-ban minden alternatív gondolatot elmosott a szökőárként rájuk zúduló egyesítés. Az új tartományok esetleges visszahatása már csak a nyugati rendszer fogalom- és intézménykészletében, alkalmazkodási nehézségként fog jelentkezni. Még föl sem sejlett a német egyesítés, de a magyar kerekasztal ugyanígy viszonyult Európához. A demokrácia restaurálása kezdődött meg ott: 1946–1947 berendezkedése lett az ellenzéken belüli együttműködés alapja; a nemzetközi egyezményekben lecsiszolt, minden csatlakozó számára elfogadható standardok a szabadságjogok mércéi. Ahhoz képest, hogy honnan indultunk, még ezek a meg nem kérdőjelezett, azaz minimális követelmények is alig elérhető messzeségben látszottak. Talán nem is lehetett volna az ügyis hajszálon függő átalakulási tárgyalásokat olyan kérdésekkel megterhelni, amelyek működő demokráciákban is heves viták tárgyai. A kerekasztal a hatalomátvételnél távolabbi jövő kérdéseiben – mint például az információk feletti rendelkezés (és az ebből folyó hatalom) vagy a környezetvédelem, s általában a személyiséget a demokráciákban is fenyegető veszélyek – néma, vagy sikertelen maradt. De ez nem ment-

ség az új rendszer számára. A változások formális fordulópontja után a szabadon és demokratikusan választott parlament azonnal a kiegyezési Alkotmány módosításába fogott, s törölte a Magyar Köztársaság jellegének meghatározásából a tartalmi, ideológiákra utaló ismérveket (hogy tudniillik Magyarországon a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus eszméi egyaránt érvényesülnek), s megteremtette ezzel a jogállam *teljes semlegességéhez* szükséges alkotmányos alapot. Itt azonban megállt, noha módja lenne túlnézni az Európában megszokotton. A rengeteg feladat és probléma ellenére sem lenne lehetetlen a jövőnek szóló másként gondolkodás.

Például a „Teremtéssel” nem lehet úgy „kibékülni”, ha a környezetvédelmet csupán műszaki problémának vagy prezervációs feladatnak tekintik (Martini: „megőrizni a természet integritását, a növény- és állatvilágot”). Az ökológia leginkább érték kérdés, az ember és természet viszonyának új alapra helyezése – a cikk nyelvén: a „hajtsátok uralmatok alá a földet” eddigi értelmezésének kritikája, azaz önvizsgálat mint minden kibékülés feltétele. Az újrakezdés kínálja az alkalmat: ha tehát nálunk új környezetvédelmi törvény és intézmények készülnek, mennyivel jobb lenne új elvi alapokról indulni, mint más körülményekre kifejlesztett megoldásokat adaptálni – s majd egyszer, Európát utánozva, megkésve „kibékülni”!

Igaza van Martini érseknek abban is, hogy a demográfiai helyzet alakulása Európában stratégiai kérdés. A katolikus egyház a terhességmegszakítás kérdésében valóban másként gondolkodó. A semlegesség elve kizárja, hogy a hívők lelkiismeretének szóló parancs állami jogszabállyá váljon. Lehetséges azonban a semlegesség keretében maradó kíváncsi másként gondolkodás, s ez jelenleg a jogi kérdésfeltevés radikalizálásában rejlik. Az abortusszal kapcsolatos szokásos jogi szabályozás elvileg mindig felemásnak minősül, mert a gyakorlat szentesítése és a konfliktuskerülés érdekében nem foglal világosan állást arról, mi a magzat jogállása. Jogalany-e, tehát jogilag ember-e a magzat? Ezt a provokatív kérdést fel kell tenni és meg kell válaszolni még akkor is, ha gyakorlatilag ugyanoda jutunk, mint most, tudniillik korlátozott magzatvédelemhez, vagy a másik oldalról korlátozott anyai rendelkezési joghoz. Ez az eredmény már egy más mérlegelés lesz, mint eddig. A válaszhoz ugyanis szembe kellene nézni a két, egyformán erős tendenciával, amelyek mindegyike megváltoztatja a magzatról való hagyományos gondolkodást. A terhességmegszakítás tömeges gyakorlata és pártolói a magzat fölötti rendelkezés aggálytalanságát vitték be a társadalmi közgondolkodásba. De másrészt rohamos gyorsasággal változik a magzathoz való viszony is. Ez nem etikai elveknek, hanem közvetlenül a technikai lehetőségeknek köszönhető, amelyek terjedése és népszerűsége megállíthatatlan, s a magzat személyként való kezelését egyre inkább magától értetődővé teszik. Az orvosi technika fejlődése, illetve egyéb technikai eszközök használata révén válik a

magzat a maga individualitásában egyre inkább a társadalmi élet részesévé. Tudjuk nemét, betegségei méhen belül gyógyíthatók. Terjed Magyarországon a divat, hogy terhes nők videokazettával járnak orvoshoz; a családi album a magzat ultrahanggal nyert felvételeivel kezdődik. Ahogy egyes találmányok megváltoztatták a világot, a vita várhatóan ettől a nem várt külső hatástól vesz fordulatot.

4. A legfontosabb „kibékülés”: az önmagunkkal való kibékülés. Martini erről is csak általános megjegyzéseket tesz: számára ez az azon való munkálkodást jelenti, hogy új, egységes világgép alakuljon ki, amely igényli az istenhitet; de jelenti a lelkiismeret ébresztését, az európai önzés bűneinek tevékeny megbánását is.

Ha eszerint az önmagunkkal való megbékélésről is társadalmi vonatkozásban beszélünk, a mi körülményeink között van ennek egy sajátos vonása. A szabadság intézményei kíméletlenül tükröt tartanak mindenki elé. Nincs többé mentség. Nem lehet sem külső kényszerre, sem hamisság árán érvényesíthető jobbító szándékra hivatkozni. Például a sajtószabadság intézményes garanciái, a szabad lapalapítás, a cenzúra tilalma csak kereteket adnak. Számomra a sajtó szabadsága azt jelenti, hogy mindenki minden szavával erkölcsi hitelét kockáztatja benne. S hányan vesztettek azért, mert nem ismerték fel, hogy most már ez a tét!

Adorno mondta: „Es gibt kein richtiges Leben im falschen”: a hamisságban nincs jó élet. Ezért néz vissza az ember haraggal és szomorúan arra, ahogyan eddig élnie kellett. A helyes élet viszont a hamisságot veti ki. Szó sincs arról, hogy az új demokráciában ne tenyészne a régiék mellett számos új rossz, s ne lehetne ezekbe éppúgy kényelmesen belesimulni, mint azelőtt. Megint csak arról az egyedüli esélyről szerettem volna beszélni, amelyet az átalakulás hirtelen kontarasztja kínál az önvizsgálatra s a megváltozásra. Kár lenne ezt is úgy veszni hagyni, ahogy az alternatív intézmények bevezetésének lehetőségét elszalasztottuk. És itt nem lehet hivatkozni nagy bürokráciák mozgástörvényeire, ezért ki-ki maga felel magának.

Mindehhez azonban csönd kell. Martini kardinális cikkének számomra legfontosabb gondolata – noha az idézet összefüggéseit nem ismerem, viszont a tanulmány egyik fontos mondanivalójával, a belső megújulás szükségességével összecseng – ez: „utolsó eszközünk a csend”. A belső „kibékülés”, amelynek legfeljebb kedvező feltételeiről lehet nyilvánosan beszélni, mindenkinek a saját ügye, eleve a csöndbe húzódik vissza. De remélem, hogy lehetséges a csönd kívül is. A semleges társadalomban nem kell állandóan hitet tenni, magunkat pró vagy kontra címkézni, meggyőződésünket kitárni vagy ezt színlelni. Az újon való munkálkodás néhány szerencsés pillanatában, a zöld mozgalmakban volt már ilyen: egy feladaton dolgozott mindenki, s nem kérdezték, ki honnan jött, s egyébként mit gondol. Minden ügyet így kellene intézni. A szabadság szemérmes is: beéri azzal, hogy mindenki gyümölcseiről ismerszik meg.

POLGÁRI JOGI KÉRDÉSEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

I.

1. Ennek az előadásnak nem az a tárgya, hogy az Alkotmánybíróság polgári jogot érintő határozatait módszeresen áttekintse. Ezt bárki megteheti határozataink mutatói segítségével. Fel fog tűnni neki, hogy a Ptk. minden címéhez található döntés: vannak ítéletek a személyekről, a tulajdonról, a szerződésekről, a kártérítéstről, még az öröklésről is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a polgári jog egészét felöleli, szemben más jogágakkal, ahol ilyen teljességgel még bizonyosan nem találkozhatunk. Ez igazolni látszik *Benedek* Ferenc professzort, aki ezen az egyetemen harminc évvel ezelőtt azt tanította nekünk, hogy a jog tulajdonképpen azonos a polgári joggal. Ez a bon mot nagy segítségünkre lesz az Alkotmánybíróság és a polgári jog viszonyának megvilágításában, hiszen a jó gondolat nem attól jó, hogy igaz, hanem hogy találó.

Arról szeretnék tehát beszélni, hogyan munkál a polgári jog szelleme az Alkotmánybíróságban – különös tekintettel arra, hogy az alkotmánybírák többsége polgári jogász. A kérdés objektív megfogalmazása így hangzik: miféle polgári jogot művel az Alkotmánybíróság? Vajon azt a klasszikus polgári jogot, amelyre a múlt század első felében (Németországban) igaz lehetett a Benedek-féle mondás, mert finomságában, kidolgozottságában – de totalitásigényében is – messze megelőzte a közjogot? Vajon nem éled-e fel ez az igény, ha az alkotmánybírók többsége polgári jogász; s olyan polgári jogász, aki a polgári jog klasszikus struktúráján nevelkedett? Hiszen nem az volt-e egy nemzedék gondolkodási modellje, hogy a polgári jog változásait mindig a klasszikus modellhez mérje, nem volt-e minden összehasonlító vizsgálódás tárgya is a „klasszikus struktúra felbomlása”? Nem a klasszikus polgári jogot őrizte-e a Ptk., míg a modernizáció – a vállalati kapcsolatok gazdasági joga – rendeleti úton, külön jogtestként alakult? Ennek a modernebb joganyagnak a nyugati jogfejlődéshez való hasonítása már a rendszerváltás előtt megkezdődött és azóta is folyik. Az Alkotmánybíróságra mindaddig a nehezebb kérdés, a törzsanyag, az alapintézmények korszerűsítése maradt. Itt az egész rendszerváltást kísérő konzervativizmus és a tiszta piacgazdaság iránti liberális nosztalgiák a klasszikus polgári jog szellemét támogatják.

Az Alkotmánybíróság irányvonala azonban általában ellenszegült a restauratív szemléletnek. A negyven év jogi figyelmen kívül hagyásával szemben

– akár az államosítás előtti tulajdonviszonyok helyreállításáról, akár az elévülés figyelmen kívül hagyásáról volt szó – a folyamatosságot hangsúlyozta. Másrészt az Alkotmánybíróság kifejezetten a kortársi alkotmányos kultúra recipiálására törekedett. Kérdés tehát, hogy mit valósított meg ezekből a tendenciákból éppen a polgári jog területén.

Az Alkotmánybíróság tudatosan követte azt az átalakulást, amelynek során a tulajdon egykori – klasszikus – funkcióját, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozását és garantálását más jogintézmények veszik át. Ezek között kitüntetett szerepe van a személyiségi jogoknak, amelyek az autonómiát immár anyagi hordozó nélkül, a szabályozás által biztosítják. Ezzel párhuzamosan viszont a tulajdon szociális kötöttségei egyre határozottabban érvényesültek. E két intézményre, a tulajdonra és a személyiségi jogokra vonatkozó alkotmánybíró-sági határozatokban mutatkozik meg a polgári jog szelleme. Mi sem jellemzőbb, mint hogy az Alkotmánybíróság abszolút védelmet a személyiségi jognak és nem a tulajdonnak ad.

2. Az idők változása a tulajdonnal kapcsolatos ítéletekben különböző szinteken követhető nyomon.

a) Az Alkotmányból – mind az általános diszkriminációtólalomból, mind a köz- és magántulajdon egyenjogúságából – egyenesen következő, szinte csak technikai tennivaló *az állami és szövetkezeti tulajdon privilégiumainak lebontása*.

Ebben az Alkotmánybíróság jóformán versenyt futott az Igazságügyi Minisztériummal. Az Alkotmánybíróság helyezte hatályon kívül a társadalmi tulajdon kedvezményezését a ráépítés esetében, amelyet a Ptk. bizonyos tulajdonszerzési módokat érintő módosítása még meghagyott (ABH 1992, 162.).¹ Többször is elének kerültek – és természetesen alkotmányellenesnek bizonyultak – egyes (korábban kizárólag állami) gazdálkodó szervezeteknek a végrehajtási jogban élvezett privilégiumai (például ABH 1991, 211., 251.), hasonlóan a költségvetési szervek illetve a pénzintézetek kedvezményezése a részvényjegyzés során (ABH 1991, 293.). Megszüntette egyébként az Alkotmánybíróság a társadalmi tulajdon kiemelt büntetőjogi védelmét is: alkotmányellenes, hogy kizárólag a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett hanyag kezelés és rongálás büntetendő (ABH 1992, 40.).

¹ Az Alkotmánybíróság határozataira az *Alkotmánybíróság Határozatai* című hivatalos gyűjtemény (ABH) évszámmal jelölt kötete, s azon belül értelemszerűen a határozat kezdő oldalszáma és/vagy az idézet vagy hivatkozás oldalszáma szerint hivatkozunk. Az ABH 1991 esetében, amely két kiadásban is megjelent, a többi kötettel azonos betűtípussal nyomott és nagyobb példányszámban forgalomba került második kiadás oldalszámát idézzük.

Nem részesítette az Alkotmánybíróság alkotmányos védelemben az új Alkotmány tulajdoni rendjében értelmezhetetlenné vált jogintézményeket: a *kezelői jogot* (ABH 1992, 104.), a helyiséggazdálkodást (ABH 1993, 227.).

Az Alkotmánybíróság azonban azt sem engedte, hogy a társadalmi tulajdon korábbi kedvezményei helyébe most hátrányok lépjenek: feladatához híven az ingát nem engedte kilengeni a másik oldalra, hanem megtartotta középén. A társadalmi szervezetek kezelői jogát a törvény ugyan alkotmányosan megszüntetheti, de a korábbi jogosultság alanyait továbbra is megilleti a használati jog, amely alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmánybíróság elvi élel kiterjesztette tulajdon alkotmányos védelmét a tulajdonnal összefüggő vagyoni jogokra; leszögezte, hogy az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit „a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is” alkalmazhatják (ABH 1992, 108.). A mezőgazdasági termelőszövetkezetek földtulajdona – létrejöttének körülményeitől függetlenül – ugyanolyan alkotmányos védelmet élvez, mint a tulajdon bármely formája: legyen szó akár kisajátításról (ABH 1990, 71., 81.), akár a rendelkezési jog ideiglenes korlátozásáról (ABH 1991, 22., 27.; 1992, 95.). Alkalmazta ezt az elvet az Alkotmánybíróság a vagyonszámolásával késelemben lévő MSZP-re is (ABH 1992, 126.).

b) Kérdés ezek után, hogy a tulajdon korábbi strukturáltsága helyébe léphetnek-e másfajta megkülönböztetések, vagy az egyenjogúság kivételt nem tűrően érvényesül. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a *köz- és magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét kimondó* 9. § (1) bekezdését már igen korán úgy értelmezte, hogy az a 70/A. §-nak a tulajdonjogra való kifejtése, azaz az Alkotmány ezzel a szabállyal nem megkülönbözteti a tulajdonformákat, hanem éppen bármely tulajdonformára nézve diszkriminációtílatmat fogalmaz meg (ABH 1990, 81.). Logikus azonban, hogy a pozitív diszkrimináció alkotmányos lehetősége (ABH 1990, 46., 48.) a tulajdonjogra is vonatkozhat. Például amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítette a társadalmi tulajdon fokozott büntetőjogi védelmét, egyben nyitva hagyta annak alkotmányos lehetőségét, hogy a tulajdon *funkciója* szerint – „a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága” alapján – szigorúbb büntetőjogi védelemben részesüljön (ABH 1992, 43.). Rendkívül nehéz persze a tulajdonban a funkció szerint elismert megkülönböztetést elválasztani a tulajdonosok megkülönböztetésétől. (Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva küszködik a tulajdon különböző szabályozását és a személyek közötti különbségtételt összekapcsoló formulával.)

A tulajdon eredeti, klasszikus funkciója újból és újból felbukkan amikor bizonyos szervezeteket, amelyek alapjogok megvalósításához szükségesek, tulajdonnal kell ellátni ahhoz, hogy önállóan működhessenek. Minden ilyen esetben felmerül, hogy akár maga a tulajdonhoz jutás, akár az ilyen tulajdon fokozott vé-

delme nem alkotmányellenesen különbözteti-e meg a kedvezményezett tulajdonost. Az Alkotmánybíróság a volt *egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének* rendezéséről szóló törvény vizsgálata során kifejtette, hogy léteznek köztestületek, közcélt szolgáló szervezetek, amelyeket az állam feladataik ellátásához, illetve autonómiájuk erősítéséhez vagyonnal lát el; amelyeknek az államtól függetlenül kell működniük, de vagyoni háttérük helyreállítása nélkül nem választhatók el az államtól. Ezek tulajdonnal való ellátása – más jogi személyekkel szemben – nem tekinthető diszkriminatívnak (ABH 1993, 65., 66.). A tulajdon funkciója szerinti megkülönböztetése a már megszerzett tulajdon védelme tekintetében első sorban az önkormányzatoknál merül fel, mivel az Alkotmány 44/C. §-a az önkormányzati alapjogok korlátozásához kétharmados törvényt ír elő. Az önkormányzati tulajdonnal azonban nem a korábbi társadalmi tulajdon és egyes privilégiumai élnek tovább. A funkcionális megközelítéssel az Alkotmánybíróság egyrészt kizárta, hogy az önkormányzati tulajdon minőség önmagában kivételezett helyzetet biztosíthatna, s megállapította, hogy az önkormányzati alapjogok eleve a mindenkire kötelező „általános törvények” keretei között érvényesülnek. Másrészt az önkormányzati tulajdon, illetve az önkormányzatok tulajdonosi voltának többszöri alkotmányi elismerése arra irányul, hogy az önkormányzat autonómiájához szükséges tulajdonosi jogállást biztosítsa. Ezért a jog „a tulajdonosi jogállás teljességére irányul, de nem az önkormányzati tulajdonnak ad kiemelt védelmet” (ABH 1993, 71., 72.). Hasonlóan, a *tartósan állami tulajdonban maradt állami vagyont kezelő* ÁV Rt. társasági jogi privilégiumait az Alkotmánybíróság az ÁV Rt. funkciói alapján tartotta részben alkotmányosnak, részben – ahol a társasági jog kisebbségvédelmi szabályaiba ütköztek – alkotmányellenesnek. Ezért fel sem merülhet itt a kedvezményeknek az „állami tulajdon” kivételezettségként való felfogása (ABH 1993, 251.).

c) A *társadalmi tulajdon-magántulajdon kettősségének* felelt meg a régi Ptk.-ban a gazdálkodó szervezet-magánszemély megkülönböztetés. A Ptk. a tipikus kereskedelmi jogi ügyleteket beemelte az egyes szerződések közé, s megkísérelte úgy szabályozni, hogy a kereskedelmi jogra jellemző sajátosságai csak a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatban érvényesüljenek, a magánszemélyeket viszont kogens tilalmakkal óvta a kereskedelmi ügyletek kockázataitól. Az „egyéni vállalkozó” megjelenése a fenti alanyi megkülönböztetést is az értelmezhetetlen intézmények közé utalta. Ezt az anomáliát – miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Ptk.-nak a gazdálkodó szervezeteket felsoroló rendelkezését (ABH 1992, 206.) – a Ptk. reformja végre rendezte. De ez nem segíthetett az eredeti Ptk.-konceptió paternalizmusán, amely magánszemélyek között semmisnek mondta ki a kamatos kamat kikötését, vagy a limitár feletti nyereségnek a bizományosnál hagyását, valamint a bizományos belépését az ügyletbe. Mintha a Gründerzeit vitái ismétlődtek volna meg az Alkotmánybíróság előtt, amely ezek-

ben az ügyekben ismét a klasszikus polgári jog emberképéhez nyúlt vissza. Az öntudatos és kockázatvállaló Jhering-féle „római” polgárt szem előtt tartva, a szerződési szabadság alkotmányellenes sérelmét látta abban, hogy magánszemély semmisség terhe alatt nem merészkedhet a kereskedői kockázatok területére (ABH 1992, 306., 308.; ABH 1993, 358.). Az Alkotmánybíróság nem ellenzi, hogy a kereskedő és magánszemély közötti régi megkülönböztetés feléledjen, mint ahogy nem ellenzi a gyengébbek védelmét sem; csupán a gondoskodás mértékét tekintette aránytalannak. Ugyanezért semmisítette meg azt a jogszabályt is, amely társasházak részére kötelezővé tette felújítási alap képzését. A hitelező persze függővé teheti ettől a biztosítéktól a hitelnyújtást (ABH 1992, 188.).

d) Néhány határozatban közvetlenül az állam és a piacgazdaság viszonyával foglalkozott az Alkotmánybíróság, amely *a piacgazdaságot, mint alkotmányos célt*, sosem azonosította az állami beavatkozás teljes kizárásával. Ennek aktuális oka az, hogy a piacgazdaságra való áttérés nem automatikusan, hanem az alkotmányos feladatot végrehajtó állami rendelkezésekkel, továbbá nem csupán a korábbi korlátok eltüntetésével történik, hanem az állam szerepének átállításával a liberális piacgazdaságokban ma általános nemzetközi standardra (ABH 1991, 146., 152.). Kérdés, hogy az állami beavatkozás alkotmányosságát elismerő határozatokban mennyire helytálló a beavatkozás csupán átmeneti szükségességének hangsúlyozása (ABH 1991, 167.; 832.; 710.), azaz indokolja-e valami is, hogy az Alkotmánybíróság az egykori klasszikus modellt vetítse a jövőre, azt sugallva, hogy valójában az állam teljes kivonulása lesz a tökéletesen alkotmányos állapot. Míg tehát a piacgazdaság értelmezésében az Alkotmánybíróság (legalább a jelenre nézve) nem a klasszikus modellt alkalmazta, a tulajdon szociális kötöttsége csak legújabbán jelent meg az Alkotmánybíróság érvelésében.

II.

1. Az Alkotmánybíróság számára kétségtelen, hogy *a tulajdon alapjog*. Bár ennek kifejezett megállapítása váratott magára, a tulajdon védelmére az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának tesztjét alkalmazta kezdetektől fogva. (Mindenfajta tulajdon „alkotmányos védelem alatt áll”, mondta ki az első kárpótlási határozat – ABH 1990, 81.; lásd még ABH 1991, 22., 26.) Az alapjogi minőséget az alkotmányozás története inkább megerősíti, mint kérdésessé teszi, noha az Alkotmánynak nem az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezetében szerepel a tulajdonjog, hanem az elsőben. A régebbi felfogás szerint viszont éppen ez a fejezet tartalmazta a „társadalmi és gazdasági rend alapjait”. Így érthető, hogy a tulajdon védelmének általános deklarálása, a kisajátítás feltételei, a köz- és magántulajdon egyenlősége, s néhány tulajdonforma kifejezett megerős-

sítése (tsz-tulajdon, önkormányzati tulajdon, 12. §), valamint az állami tulajdon korábbi pozíciójából megmaradt 10. § – mind itt található. Külön említést érdemel a kisajátítás nemzetközi összehasonlításban példátlanul szigorú, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást előíró szabálya. Mindezek híven tükrözik a rendszerváltás kompromisszumait és bizonytalanságait (a túlbiztosítás révén is).

Természetes tehát, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem dogmatikai tisztázása hosszabb folyamat. Még inkább áll ez az első fejezetnek a gazdasági rendszert leíró többi fogalmára, a piacgazdaságra (preambulum; 9. §), a vállalkozás „jogára”, s arra, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a gazdasági verseny szabadságát [9. § (2) bekezdés], továbbá tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát [12. § (2) bekezdés]. Az államcél, az alkotmányos feladat kategóriák következetes és szakszerű használata, s főként világos elhatárolásuk az alapjogoktól egyelőre késik (noha például a 2. és 3. kárpótlási határozat is támaszkodik a szociális piacgazdaság kiépítésére mint alkotmányos feladatra, lásd ABH 1991, 63., 92.; egy újabb határozat „a gazdasági verseny szabadságához való alkotmányos jogról” beszél, ABH 1993, 254.). Összefügg ez azzal, hogy az Alkotmánybíróság kezdetben hajlott az alapjog fogalmának túlzottan tág használatára. Az itt vizsgált körben például azáltal, hogy a szerződési szabadságot a piacgazdaság lényegi elemének tekintette, a szerződési szabadságot „önálló alkotmányos jognak” ismerte el (ABH 1990, 55.), s alkalmazta rá a – még szintén kifejeletlen – szükségességtesztet. A visszakozást az „alkotmányos jog”, vagy „alkotmányban biztosított jog” megkülönböztetése jelzi az alkotmányos alapjogtól (vagy – az Alkotmány szóhasználatát követve – alapvető jogtól), aminek az a következménye, hogy az alapjogok korlátozásának az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott korlátai csakis az utóbbiakra vonatkoznak. A szerződési szabadságra ez a pontosítás a második kamatadóügyben történt meg (ABH 1991, 146., 159.). Ezzel a terminológiai megkülönböztetéssel azonban a mindenkit megillető (tehát nem sajátos közjogi státushoz kapcsolódó) „alkotmányos jogok” jogi jellege – például alanyi jogi mivolta – nem tisztázódott. Megnyugtatóan csupán a kérdéskör másik felét rendezte az Alkotmánybíróság, mikor kimondta, hogy az önkormányzatok „alapjogai” – köztük az önkormányzati képviselő-testület felruházása a tulajdonosi jogokkal – „valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a Kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek” (ABH 1993, 71.). Azaz ezek az alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szempontjából nem alapjogok.

A tulajdon alapjogi státusát ezzel szemben az Alkotmánybíróság sosem kérdőjelezte meg; ami azonban nem zárja ki az alkotmányi tulajdonvédelem és a valóban, fogalmilag is abszolút és negatív polgári jogi tulajdonjog megkülönböztetését. Az utóbbinak ugyanis nem kell tükröznie a tulajdon funkcióváltozásait, s nevezetesen szociális megkötöttségét; megmaradhat időtlen, klasszikus állapotá-

ban és feltétlenségében. A tulajdonvédelem dinamikáját képviselő alkotmányi tulajdonvédelemnek azonban a változásokra reagálnia kell.

2. A tulajdon funkcióváltozásának tudható be, hogy az emberi jogi egyezmények nem képviselik egyértelműen *a tulajdon alapjog jellegét*. A tulajdonhoz való jog csak az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 17. cikkében szerepel; ez az okmány azonban jogi kötelező erővel nem rendelkezik. Az immár jogilag is kötelező egyezségokmányok viszont már nem vették át a tulajdonhoz való jogot a nyilatkozatból. Eredetileg tartózkodott a tulajdonhoz való jog elismerésétől az Európai emberi jogi egyezmény is, amelyhez később az első jegyzőkönyv fűzte csak hozzá a „javak békés élvezetéhez” való jogot. Ez a megfogalmazás szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett polgári jogi tulajdonénál. Másrészt viszont az európai egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutakozó állami kontrollra.

A német alkotmánybíróság határozatok hosszú sorában szembesült a polgári jogias, abszolút tulajdonvédelmi igények és a *Grundgesetz Art. 14 (2) szerint* kifejezetten szociálisan kötött tulajdon konfliktusával. Az alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált, hogy az alkotmány tulajdonfogalmát meg kell különböztetni a polgári jogi tulajdonétól (BVerfGE 21, 79). Kimondta, hogy a tulajdon garanciája és a konkrét tulajdonjog nem lehet a szükséges reformtörvényhozás akadály; a törvényhozónak nem csak az a választása van, hogy a korábbi szabályozáson alapuló alanyi jogokat vagy érintetlenül hagyja vagy kisajátítja, hanem át is alakíthatja az egyéni jogviszonyokat, anélkül hogy ezzel a tulajdon biztosítékait sértené (BVerfGE 31, 255, 285).

3. A magyar Alkotmánybíróság elé az indítványozók a klasszikus polgári jogi érveléssel jönnek. Az önkormányzatok, szakszervezetek, tsz-ek, pártok rendre azzal támadták a törvényeket, hogy azok tulajdonjoguk részjogosítványait korlátozzák vagy vonják el (például a gyakori elidegenítési és terhelési tilalommal a rendelkezési jogot). Az érvek szerint a tulajdon lényeges tartalmát a birtoklás, használat és rendelkezés adja, következésképpen ezek még törvénnyel sem korlátozhatók az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében. Eltekintve attól, hogy az ilyen indítványok leegyszerűsítik a lényeges tartalom korlátozhatatlanságát, s nem ismerik az erre vonatkozó alkotmánybírósági állandó gyakorlatot, ebből a felfogásból a tulajdon alkotmányos érinthetetlensége, abszolút korlátozhatatlansága következne. Az Alkotmányban azonban *csak az élethez és az emberi méltósághoz való jog negatív és abszolút* (ABH 1991, 308.). *Minden más alapjog elvileg korlátozható*; a tulajdon pedig, éppen alkotmányos szabályozása alapján, különösképpen korlátozható.

Az Alkotmánybíróság kezdetben felvette a kesztyűt, s az indítványok fogalomrendszerében válaszolt. Kialakította azt a gyakorlatot, hogy a *rendelkezési*

jog időleges korlátozása nem sérti a tulajdon lényeges tartalmát (ABH 1991, 22.; 1992, 95.; 126.). Másrészt – éppen a tulajdonvédelem eredeti funkciójának ellátása érdekében – kiterjesztette az Alkotmány tulajdonvédelmét a polgári jogi tulajdonon túlra (ABH 1992, 108.), elhagyva ezzel a polgári jogi tulajdon definíciójának területét, s első jelét adva az alkotmányjogi tulajdonvédelem funkcionális jellegének. A polgári jogi és alkotmányi tulajdonvédelem köre tehát nem esik egybe, hanem a két kör csak részben fedi egymást. A polgári jogi tulajdonnak nem tekinthető vagyoni pozíciók alkotmányi védelme mutatja, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem egyrészt túlterjed a polgári jogi tulajdon szféráján; másrészt viszont van a polgári jogi tulajdonnak olyan része, amelyre ez a védelem nem vonatkozik. Ennek megfelelően a tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdon elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.

4. Most már esedékessé vált annak tisztázása, hogy a fenti képpel megjelenített helyzetnek mélyebben, az Alkotmányban gyökerező okai vannak, amelyeket mindenütt figyelembe kell venni.

Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem követheti a polgári jogi fogalmakat, mert az alkotmányi védelem kulcsfogalmainak, a szükséges és arányos korlátozásának, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénytől fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Még kevésbé lehet a polgári jogi tulajdon negatív és abszolút jellegét közvetlenül átvenni az alkotmányjogba, hiszen a negatív jelleg minden szubjektív alapjognak is sajátja, az abszolút védelem viszont csakis az életet és az emberi méltóságot illeti meg. Az alkotmányjogi tulajdonvédelem mindig konkrétan vetődik fel: egyrészt mert az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni, másrészt mert a tulajdonba való beavatkozás alkotmányossága mindig csakis a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is függően ítéltető meg, természetesen kölcsönhatásban a tulajdonkorlátozással elérni kívánt céllal.

Az Alkotmány *a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben*. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik.

Az alkotmányos védelem módját a tulajdon két – más alapjogoknál hiányzó – sajátossága határozza meg. Az egyik az, hogy alkotmányosan védett funkcióját tekintve a tulajdon általában *helyettesíthető*. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciája a tulajdon értékét biztosítja, s nem az állagot.

A másik – ezzel összefüggő – sajátosság az, hogy a *kisajátítás szabályozásával* az Alkotmány maga határozza meg az alkotmányi tulajdonvédelem szélső határát: ez pedig a tulajdon értékének garantálása. Sajátos továbbá, hogy a kisajátítás feltételeit az Alkotmány külön és egyedileg határozza meg; azaz a tulajdon garantálásának feltételei nem azonosak a többi alapjog korlátozhatóságával, amelyeket az Alkotmány a 8. §-ában általában határoz meg. Eszerint kisajátítani (az egyéb feltételek megléte esetén) *közérdekből* lehet, míg más alapjog korlátozásának szükségességét és elkerülhetetlenségét a közérdek önmagában sosem indokolhatja kielégítően. Ha viszont a közérdek ismerve miatt a tulajdonkorlátozás „szükségessége” nem láthatja el azt a funkciót, amelyet más alapjogoknál betölt, az *arányosság* kritériumának döntő szerepe lesz. Ez a tulajdonvédelem harmadik sajátossága.

5. A fentiek megvilágításához szükség van arra, hogy szemügyre vegyük, hogyan követi a kisajátítás fogalma is a tulajdon funkciójában bekövetkezett változásokat.

A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a *tulajdon „korlátozása”, és polgári jogi értelemben vett „elvonása”* között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a klasszikus kisajátítás fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden kompenzáció nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlovvédelem. Jól példázza ezt a kétirányú fejlődést az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is. A bíróság egyfelől az egyezmény megsértésének tekinti és kártalanítást ítél meg a tulajdon olyan súlyos korlátozásáért, amely magát a tulajdonjogot nem érintette (Sporrong és Lönnroth

eset, 1982, 1984), másrészt nem tekinti a bizonyos ingatlanbérlőknek törvényben biztosított vételi jogot a tulajdon sérelmének, mert ezzel a törvényhozó egy régóta húzódó szociális kérdést oldott meg (James eset, 1986).

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya, vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság követeli meg a ki egyenlítést.

6. Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés volta- képpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás 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 tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás.

Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan is nem a közérdek fennállását vizsgálja, 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).

Ebben a szemlemben járt el az Alkotmánybíróóság, amikor a tsz-ek földeladásának engedélyhez kötését – átmeneti időtartamra szólóan – nem minősítette alkotmányellenesnek. A tsz-ek tömeges földeladásai csakis az akkor még csak tervezett kárpótlási és földtörvény koncepciója vonatkozásában minősíthetők

„visszaélésszerűnek”, és az eladások engedélyhez kötése „szükségsszerűnek”. Az Alkotmánybíróság tehát a törvényhozói szándékot nem minősítette, hanem elfogadta, s csak annak keretén belül vizsgálta a tulajdonkorlátozás arányosságát az elérni kívánt céllal (ABH 1991, 26.; 1992, 95.). Ugyancsak nem minősítette a törvényhozó szándékát az Alkotmánybíróság a kárpótlás kérdésében sem, hanem csakis a megvalósítás alkotmányosságát bírálta el (ABH 1991, 90.; ABH 1993, 114.). Nem csekélység ez sem – Hegel szerint is a „kivétel módja” a döntő mozzanat –, hiszen például a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata szükségképpen a gyökerekig hatol egy olyan kárpótlási rendszernél, ahol nem mindenkit kárpótolnak, és gyakorlatilag a kiválasztottakat sem egyformán. A kárpótlási séma beágyazásához az alkotmányos rendbe ugyancsak szükség volt – legalább a tulajdon tekintetében – a jogfolytonosság kérdésének előzetes eldöntésére és a legalitás hangsúlyozására, valamint a kárpótlás jogalapjának tisztázására. Mégis, abban a kérdésben, hogy egyáltalán legyen-e kárpótlás, az Alkotmánybíróság nem dönthetett. Ez ugyanis – az amerikai terminológiával szólva – tipikus „politikai kérdés”.

III.

A másik polgári jogi alapintézmény, amelyről szólnom kell, a *személyiségi jogok*. Itt a polgári jog és az alkotmányjog összefüggése még nyilvánvalóbb, mint a tulajdonjognál. Ennek az előadásnak a keretei nem teszik lehetővé, hogy kifejtssem, hogyan vette át lépésről lépésre az általános személyiségi jog a tulajdon eredeti autonómiát biztosító funkciójának egy részét, és hogyan alakult át, mondhatni, hogyan lett „államosított” az autonómia garantálása. Annak rövid bemutatására kell szorítkoznom, hogy mit tett ezen a téren az Alkotmánybíróság, és hogy felfedezhető-e ezen a téren is a polgári jogi gondolkodásmód. Itt sem azt szeretném tehát ismertetni, milyen területeken konkretizálta és részesítette az Alkotmánybíróság védelemben a személyiségi jogokat. Ez a sor a halálbüntetés alkotmányellenessé nyilvánításától (ABH 1990, 88.) az abortuszítéleten (ABH 1991, 297., 308.), a vérségi származás ismeretéhez való jog (ABH 1991, 272., 279.) és az információs önrendelkezési jog bevezetésén át (ABH 1991, 40.) a bagatell ügyekig (például ABH 1990, 22.; 156.; 178.; 187.) terjed. Az igazi újdonság ebben a fent bemutatott „konkretizálhatóság” megalapozása volt a személyiségi jog „anyajogkénti” meghatározása révén: azaz az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] azonosítása a polgári jogban kidolgozott személyiségi joggal, azaz az önrendelkezéshez való általános joggal (ABH 1990, 42., 44., 45.).

1. Az *élethez és az emberi méltósághoz való jogot* az Alkotmánybíróság egyrészt egymásra vonatkoztatva, mint az ember jogi státusának kifejezését fogja fel,

másrészt ebben az egységében az alapjogi hierarchia csúcsára állítja. Az élethez és méltósághoz való jog fogalmilag korlátozhatatlan. Ez a jog másrészt forrása minden olyan szabadságnak, amelyet az Alkotmány nem nevesített, amelyet tehát az Alkotmánybíróság vagy a bíróságok vezetnek le ebből a „szubszidiárius alapjogból” (ABH 1990, 45.). Ez nem szükségképpen jár újabb nevesített jogok megszilárdításával – mint az Alkotmánybíróság gyakorlata folytán az „információs önrendelkezési jog” –, hanem enélkül is megalapozhatja egyes, önrendelkezést korlátozó jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét, nemcsak „bagatell ügyekben”. A törvényességi óvás eltörlésének egyik indoka volt például, hogy az óvás a fél perbeni önrendelkezését alkotmányellenesen sérti (ABH 1992, 59., 67.). Ugyanígy az önrendelkezés/önazonosság hídján át kapcsolta össze az Alkotmánybíróság a személyiségi jogokat a lelkiismereti és vallásszabadsággal, mind az abortusz elvégzése megtagadhatóságának, mind általában a vallásszabadságnak az ügyében (ABH 1991, 313.; ABH 1993, 51.).

2. Ahogy a tulajdonjoghoz mint a klasszikus polgári jog alapintézményéhez hozzátartozik a jól ismert emberkép, az állami gyámkodást visszautasító, önálló, kockázatvállaló, s egyben gondos polgár, úgy veti fel a személyiségi jog alapintézménnyé válása is a „személyre” vonatkozó kérdést. Az Alkotmánybíróság – noha itt is az autonómiáról van szó – erre a területre nem vitte át azt a vállalkozói eszményt, amelyet például a *szerződési szabadság* kérdésében szem előtt tartott, hanem sokkal általánosabb síkon próbálta megfogalmazni emberfelfogását. Erre különösen a *halálbüntetés* és az *abortuszítélet* megalapozása készítette. Az előbbi sajátossága, hogy a lakonikus „közös” indokolás után, azaz az Alkotmánybíróság véleményét követően, külön-külön párhuzamos véleményekben fejtették ki az alkotmánybírák saját indokaikat. Tudjuk azonban, hogy a párhuzamos és különvéleményekben kifejtettek nemegyszer későbbi határozatokban többségi véleménnyé váltak, illetve az ott kifejtett gondolatok más ítéletekben fontos szerepet játszottak. A halálbüntetés kapcsán két alkotmánybíró is az emberi életnek és méltóságnak a jogot is megelőző, a priori érték voltát képviselte, s ebből vonta le az emberi élet érinthetetlenségét a jog számára (Lábady és Tersztyánszky bírák, ABH 1990, 95.). Ennek logikus továbbvitele a magzat élete feletti rendelkezés jogának tagadása (Lábady bíró ABH 1991, 323.). E természetjogi gyökerű emberfelfogás mellett magam egy monista emberképet képviseltem. A test és lélek dualizmusának felelnek meg a szokásosan az ember „biológiai” és „társadalmi” dimenziójához fűzött jogok (például a testi épséghez, illetve a méltósághoz való jog). A dualista felfogás azonban, mely külön értékeli és kezeli a méltóságot és az életet, megalapozza – ahogy a történelemben mindig is megalapozta – a halálbüntetés indokolását a generális prevencióval, illetve az élet feletti idegen rendelkezést minden olyan esetben, amikor valamely ideológia vagy elmélet alapján felteszik, hogy ezáltal az egyén méltósága (lelke) nem sérül. Ezt csak a monista

emberkép jogi keresztülvitele – az élethez és méltósághoz való jog egységben való felfogása – akadályozhatja meg (ABH 1990, 104., 105.). Az *abortuszhatározatban* vált az Alkotmánybíróság álláspontjává, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog, valamint a jogképesség együttesen fejezik ki az emberi jogi státust. Az Alkotmány alapján nem lehet semmit sem visszavenni az ember eddig elért jogi pozíciójából; viszont a jogalanyiség elvileg kiterjeszthető a születés előttre is (ABH 1991, 308., 312.). Az Alkotmánybíróság tehát nyitva hagyta a törvényhozó számára ezt az alkotmányos lehetőséget, amely a terhességmegszakítás megengedettségét az életek közötti választás eseteire szorította volna vissza. (A jogképesség kezdetének, azaz a magzat jogi státusának meghatározását azonban az Alkotmánybíróság a törvényhozás feladataként jelölte meg.)

A monista személet szolgált alapul a *nem vagyoni kártérítés kitégítéséhez* is (ABH 1992, 192.). A személyiség teljességében való felfogása nem engedi meg, hogy a bírói gyakorlat csakis a testi sérelmeket ismerje el megtérítendő nem vagyoni sérelemnek (ABH 1992, 199.).

A *lelkiismereti szabadság jogát* az Alkotmánybíróság szintén a személyiség egységes szemléletéből kiindulva határozta meg: az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával (ABH 1991, 313.).

IV.

Végezetül néhány példát szeretnék felsorolni arról, hogy a polgári jogi műveltség milyen gyümölcsöket hozott az Alkotmánybíróságnak, amikor a polgári jogi dogmatika fegyelméhez szokott gondolkodásmód, sőt polgári jogi fogalmak adtak segítséget ahhoz, hogy súlyos politikai kérdésekre jogi megoldást találjunk. Ez egyébként eminens feladata az Alkotmánybíróságnak, amelyet éppen a szigorú szakmai tevékenység különböztet meg a politikától. A rendszerváltás még nem szakmászodott politikája és politikusai között a professzionális tevékenység alapozta meg az Alkotmánybíróság előnyét, és az ilyen működés nyomán felépülő alkotmányjogi dogmatika a bíróság legitimációjának folyamatos forrásává is vált. Természetesen az Alkotmánybíróság dogmatikai teljesítményét a polgári jog csak színezi, de tagadhatatlanul sokszor nyújtott támaszt.

1. A *clausula rebus sic stantibus* polgári jogi használata segített megindokolni a kamatadóügyben a szerződések jogszabályi megváltoztathatóságát, de egyben behatárolni is az állam szabadságát az ilyen beavatkozásban arra a mértékre, amelyet a polgári bíróság is akceptálna (ABH 1991, 153., 157.).

A *célvagyon fogalmával* támasztotta alá az Alkotmánybíróság a szakszervezeti vagyon „átmentését” – csakhogy nem a régi szakszervezetek által alapított

gazdasági társaságokba, hanem a várhatóan helyreálló, pluralista szakszervezeti mozgalom számára. Mivel az egykori SZOT vagyona a szakszervezeti mozgalom célját szolgálta, a SZOT jogilag tisztázatlan felbomlása után alkotmányosnak bizonyult az a törvény, amely ezt a vagyont hasonló rendeltetése betöltéséig korlátozásokkal tartja egyben (ABH 1992, 135., 140.). Az Alkotmánybíróság itt kapcsolt össze először bizonyos célvagyonot egy alapjog megvalósításával; s ez később gyümölcsözőnek bizonyult az egyházak és önkormányzatok vagyonának sajátos szabályozása kapcsán is.

2. Távolabb visz a hatályos jogtól olyan intézmények és megoldások felelevenítése, amelyeket nem is a Ptk. ismer, hanem inkább a polgári jogi műveltség tart számon. Így hasznosította az Alkotmánybíróság azt a különbségtételt, amely a kézen-közön teljesített, és a hosszú időre szóló, olyan szerződések között áll fenn, ahol a teljesítés csak évek múltán történik meg, s ezért egészen másként bírálendő el a kockázatviselés és az időközi változások hatása, mint az azonnali teljesítés esetén (ABH 1991, 152.).

Elsősorban szemléltetés céljából, de találó analógiaként hivatkoznak a kárpótlási határozatok *a novációra*. Nemcsak a kárpótlásnál fordult elő, hogy az időközben lejátszódott történelmi változások jogviszonyok tömegeit érintették, s e változások következményeit ésszerűtlen, sőt lehetetlen lett volna egyes peres eljárásokban levonni. Ilyenkor – mint a kamatadó ügyében is – az Alkotmánybíróság lehetségesnek tartotta, hogy az ellehetetlenült viszonyokra a törvényhozó egységes és átlagosított megoldást adjon, még akkor is, ha a társadalmi méretben jó megoldás nem mindenki számára feltétlenül előnyösebb az egyedi megoldásnál. A kárpótlás esetén különösen összekuszálódnak az egykori tulajdonelvonás lehetséges jogi következményei: egyes esetekben nem volt jogalap semmiféle kártalanításra, másokban a kártalanítás mértékéről való rendelkezés hiányzott, ismét másokban kétséges, hogy fennáll-e (még) polgári jogi igény az állammal szemben. A válaszok nagy része értelmezéstől függött, amelyre akár többféle alkotmányos válasz is adható lett volna (ABH 1991, 85.). A kárpótlási törvény megoldásához voltaképpen az Alkotmánybíróság határozatai adtak jogilag elfogadható indokolást, amelyet annak eldöntéséhez kellett kifejtenie az Alkotmánybíróságnak, vajon alkotmányos-e a részleges kárpótlás. A „nováció” azonban csupán „a problémamegoldás módjának azonos volta” miatt jött szóba, azaz, hogy a törvényhozó a tulajdoni sérelmek orvoslása körében is megteheti, hogy „különböző alapú kötelezettségeit – mintegy a nováció mintájára – megújítja: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozást” (ABH 1991, 64.). A nováció analógiájára hivatkozás egyben az Alkotmánybíróság kivételes – és rejtett módjában megengedett – nem szakmai hozzászólása volt a kárpótlás politikájához, kiegészítve azt, amit a maga hatáskörében a megszerzett tulajdon folyamatosságával fejezett ki a bíróság. A nováció

ugyanis szimbolikusan képviselte az Alkotmánybíróság nem visszatekintő, hanem éppen újrakezdő hozzáállását a rendszerváltáshoz: a nováció „kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást”, és lehetővé teszi, hogy a törvényhozó a múlt rendszerből eredő tartozásokat a fennálló jogi és gazdasági körülményekhez alkalmazza (ABH 1991, 94.). Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság a tömeges törvényi rendezés mellett sosem zárta el az egyedi bírói jogérvényesítés lehetőségét, sem a kamatadó, sem a kárpótlás ügyében.

Valójában rejtve marad a külső szemlélő előtt egy másik római jogi analógia, amely ha közvetetten és megfelelő átalakítással is, de szerepet játszott az Alkotmánybíróság kárpótlási ítélezésében. A *lex Rhodia* elvére gondolok, arra, hogy a közös veszély elmúltával az, akinek áruját mindnyájuk megmenekülése érdekében a tengerbe dobták, a kár rendezésekor nem kap teljes kártalanítást: a maga részét viselnie kell. Azaz a veszélyközösség minden tagjának vállalnia kell a kárból valamit. „Az átalakulás egészébe illesztés lehetővé teszi, hogy a törvényhozó az egyes tulajdoni sérelmek eredeti jogi természetét figyelmen kívül hagyja („nováció”). A kárpótlás nem eredeti igények szerint történik, hanem az új helyzet feladatai és lehetőségei közé illesztve, figyelembe véve az átalakulás terheinek elosztását is. ... A törvényhozó alkotmányosan jár el, ha... az átalakulás terheiből egy csoportot sem hagy ki, valamint ha a kedvezményezettekre is arányos terhet ró... Hasonló teherként fogható fel a kárpótlás nem teljes volta is” (ABH 1993, 117.).

Láthatjuk: az Alkotmánybíróság elé kerülő polgári jogi kérdések többé már nem polgári jogi kérdések, hanem az Alkotmánynak az egész jogrendszert integráló erőterébe kerülnek, és olyan szempontok alapján nyernek megoldást, amelyek révén a polgári jog az alkotmányos rend egységes és ellentmondás nélküli rendszerébe illeszkedik. Természetesen kölcsönhatásról van szó, nem sikkadhatnak el a polgári jog sajátosságai sem. Nem közömbös tehát, hogy az egyes jogágakról milyen felfogást vall az alkotmánybíró, követi-e a fejlődésüket; másrészt tudnia kell, mikor tegyen különbséget az alkotmányos probléma és az illető jogág kérdésfelvetése között, s mikor engedje, hogy az illető jogág szelleme az Alkotmányt is formálja.

ALKOTMÁNYOSSÁG MAGYARORSZÁGON ÉRTÉKEK ÉS TÉNYEK

Örömmel ajánlom *Nizsalovszky* Endre emlékének, akinek elkötelezettségéből az alapjogokban testet öltő értékek iránt sokat tanultam és merítettem, s akinek munkássága azok között a források között van, amelyekből az emberi méltósághoz való jog feltétlen joggá válása ered a magyar alkotmányosságban.

Az előadás címe azt a várakozást keltheti, mintha számvetésre készülnék. Ne várják ezt tőlem. Alkotmánybíró nem teheti meg, hogy képet fessen a nemzet állapotáról; az alkotmányosság helyzetének taglalása pedig ezt jelentené. Mégis oka van, hogy hosszú idő után ismét nyilvánosság elé lépek, s hogy ezt a témát választottam. Időszerűnek látom ugyanis, hogy felidézzük és hangsúlyozzuk azt, hogy az alkotmányosság mindkét összetevőjének, az Alkotmány formális betartásának és az Alkotmány értéktartalmának egyaránt érvényesülnie kell ahhoz, hogy alkotmányosság uralkodjék Magyarországon.

Mindezeken kívül bármiféle beszámoló azért is lehetetlen, mert az alkotmányosság nem kampányfeladat, amely elkezdődött 1990-ben és véget ért 1994-ben. Nem tudok illetékesebbet idézni erről, mint magát Alkotmánybíróságot, amelynek egyik ítéletében ez áll: „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul... Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.” Ebben az idézetben egymás mellett találjuk a jogállamiság német felfogását, amely az állami szervek jogszerű működését követeli meg, valamint az angolszász rule of law koncepciót; amely azt is felöleli, hogy a polgárok alkotmányos jogaik biztos tudatában vannak, s élnek velük. Ezt fejezi ki az Alkotmánybíróság meghatározása azal, hogy az Alkotmány értékrendjének kell áthatnia a társadalmat.

Azért hangsúlyozom az értékrendet, mert önmagában a formális alkotmányosság nem elég. Nem akarok friss példákat idézni. *Bibó* István 1948-ban írta, hogy nem lesz csupán attól demokrácia, hogy jó választójogi törvényeket hoznak és szabad választásokat tartanak. Attól sem lesz rögtön igazi demokrácia, hogy egyes volt szocialista államokban új alkotmányokat hoznak Bulgáriától kezdve Oroszországig. Mindnyájan tudjuk, milyen óriási különbségek vannak ezen országok demokratikus fejlettsége és alkotmányossága között.

Nem elég a formális alkotmányosság; az Alkotmány értéktartalma az, ami élővé teszi az Alkotmányt. Az igazi alkotmányosság kulcsa nem csupán mindkét

oldal megléte, hanem arányuk is. Az alkotmányosság művészete a formális és értékszempontok arányának megtalálásában és a körülményekhez való igazításában áll. Ez előadásom témája.

A kérdést sokféleképpen meg lehet fogalmazni. Kérdezhetjük azt, hogy mi a viszony a pozitív jogszabály és a mögöttes érték között. Könnyű az Alkotmánybíróság ítélkezéséből olyan példákat kiragadni, amelyek nem az egyensúlyozásra, hanem az egyik aspektus döntő voltára utalnak. Az Alkotmánybíróság például formális joguralomként határozta meg a jogállamot. Elhíresült és botránykővé vált az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása az első elévülési ítéletből, hogy „a mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális ismérvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való”. Az Alkotmány nem az anyagi igazságosság érvényesülésére, hanem az igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot. Éppilyen könnyen megtalálhatjuk azonban az ellensúlyt is, amikor az Alkotmánybíróság az értéktartalom megkehlhetetlenségét állítja; sőt az értékválasztás szubjektív és történeti kötöttségét is leszögezi. „Határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás... A hibátlan szakmai érvelés is már az előzetes értékválasztáson belül érvényesül... Az Alkotmánybíróság döntése tudatosan szubjektív és történelmileg kötött: még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket deklarál, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel.” Az ellentét nyilvánvaló. Mégis azt kell mondanom, hogy az alkotmányosság két oldaláról van szó, s az Alkotmány sikere éppen egyensúlyban tartásukon múlik.

A kérdés tovább variálható, s közelebb hozható a gyakorlathoz. Hogyan lehet az Alkotmány ideológiamentes és ugyanakkor értékmegvalósító? Minden kormány valamely ideológiát képvisel; programja annak a jegyében ígér, s tevékenységét a tárgyi adottságokon kívül ideológiája is megszabja. Az Alkotmánynak úgy kell a mindenkori kormányideológiával szemben semlegesnek maradnia, hogy semlegessége ne szolgáltassa ki: ne váljék az aktuális ideológia üres edényévé, de egyben őrizze meg saját értékei függetlenségét: azok se keveredjenek az uralomra jutott ideológiával. Ez egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmány nem a mindenkori kormányé, nem a mindenkori többségé.

Mind az egyoldalú pozitívizmus, mind az ideológiai elkötelezettség az alkotmányosság megszüntetésének útja. Az ideologikus alkotmányokra és jogra, azt hiszem, nem kell példát mondanom. A puszta formális pozitívizmus pedig minden „parancsra tettem” védekezésnek, s a náci, vagy az 56-os bírók érvelésének alapja: ők csak a hatályos jogot alkalmazták kötelességük szerint.

Hogy lehet tehát a politika és az ideológiák fölött szilárd formális garanciákat kiépíteni, de egyben az Alkotmányban rejlő értékeket is érvényre juttatni: ez

volt az Alkotmánybíróság előtt álló kihívás, s az előadás az alkotmányosság helyzetét abban a keretben mutathatja be, amely egyben erre a kérdésre ad választ.

Végezetül van még egy mellékes, de nem titkolt célja ennek az előadásnak. Talán be tudom mutatni, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége túlmutat a rendelkező részek megsemmisítésein vagy elutasításain, s hogy az Alkotmánybíróság tudatosan munkál a fent vázolt egyensúlyon, amely az alkotmányosság lényegét adja. Az Alkotmánybíróság mindig radikálisan vetette fel az alapkérdéseket. Az előadás szeretné tehát megmutatni, hogy a magyar alkotmányosság mennyire megalapozott.

1. Az első megítárgyalandó kérdés az, hogy hol fejeződik vagy fejezhető ki az Alkotmány értéktartalma. Nem tartok jogelméleti előadást; de induljunk ki abból, hogy a jognak van értéktartalma, s az emberi jogoknak különösen. Elég itt utalnom a nagy nemzetközi emberi jogi deklarációk és egyezmények bevezetéseire, amelyek mind az emberi méltóság és a szabadság értékéből indulnak ki. De vajon nem az élet értékének jogi megfogalmazása-e az élethez való alapjog; vagy nem az autonómia, egyéni felelősség és a tolerancia értékein alapulnak-e a kommunikációs alapjogok?

Szükség van-e az alkotmányos alapértékek külön deklarálására? Ez alighanem a történelmi helyzettől függ. A forradalomban született alkotmányok rendszerint tartalmazzák a győztesek legfontosabb értékeit. Így volt ez a 18. századtól például a legújabb spanyol vagy portugál alkotmányokig. „Normális”, nem forradalmi legitimációjú alkotmányok kevesebb ideológiát viselnek el, mivel a nép általi lehető leg szélesebb elfogadottságon alapulnak. A mai értékpluralizmusban pedig csak olyan magas általánosítás szintjén hozható létre széles egyetértés, amely már minden alapjog tekintetében külön-külön értelmezést igényel, s az egyes jogok tartalmához nem ad valójában többletet. Szokásosan az igazságosságra, békére, szabadságra, adott helyzetben a nemzeti függetlenségre hivatkoznak a preambulumok, továbbá az emberi méltóságra; egyesek – a korábbi állapot tagadásaként – elutasítják a nyomort, a zsarnokságot. Még kevésbé hasznosíthatók közvetlenül az Alkotmány alkalmazásában a transzcendens hivatkozások. Is ten említése az alkotmányok bevezetésében lehet hagyomány és hordozhat konkrét történelmi tartalmat is. (Más történelmi háttére és jelentősége van a Szentháromság nevében kezdődő alkotmánynak Görögországban és Írországbán, illetve a hívők jelenlétének az alkotmányt magának adó nép között az NSZK alaptörvényében – amelyet „Isten és ember előtti felelősségük tudatában alkotnak” – és a most folyó lengyel alkotmányozási vitában.)

A magyar alkotmányozás is szembesült azzal a kérdéssel, hogy – éppen a leváltandó rezsim egyoldalú ideológiai elkötelezettsége tagadásaként – kifejezze az új jogállamban uralkodó értékpluralizmust. Ha majd megnyílik a Széchényi Könyvtár zárt anyaga és olvasható lesz a kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyve,

követhető lesz ez az erőfeszítés. Minden fontos és a magyar történelmet formáló szellemi irányzat teljes leltárára törekedtek, egyre reménytelenebbül, mert mindig kimaradt egy, valamelyik tárgyaló félnek fontos irányzat; noha a zsidó-keresztény kultúra értékeitől a nemzeti hagyományig, liberalizmustól szocializmusig minden szerepelt. Végül csakis a két tárgyaló fél ideológiája marad a szövegben: az 1989. októberben kihirdetett meghatározás szerint Magyarország olyan jogállam, amelyben a demokratikus szocializmus és a polgári demokrácia értékei egyaránt érvényesülnek. Az erőfeszítésnek ezt a maradékát aztán 1990-ben, a választások után rögtön hatályon kívül helyezték. Azóta a magyar Alkotmány deklaráltan és szándékosan ideológiamentes, s ezt az Alkotmánybíróság nagyon sok ítéletében megismételte és megerősítette. Azaz nincsen uralgó ideológia Magyarországon, és alkotmányosan nem is lehet. Ez nemcsak a politikai ideológiákra vonatkozik, hanem például a vallási és gazdasági ideológiákra is. Az Alkotmánybíróság többször megerősítette, hogy az állam nem dönthet semmiféle hit igazságtartalmáról, illetve hogy az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges.

Az Alkotmánybíróság nem hivatkozik általában az Alkotmány értékrendjére sem. (A német alkotmánybíróság például az ötvenes években rendszeresen támaszkodott az alkotmány értékrendjére.) Pedig a történelmi szituáció nagyon is kedvezett volna nálunk annak, hogy így járjunk el. Nagy politikai változások után, amikor a régi rendet tagadják és az új még nem alakult ki, a természetjog televényre talál. Ilyenkor az örök elvekre hivatkozás nemcsak a régi jogtalansággal való szakítást szimbolizálja, hanem technikailag is űrt tölt ki. A rendszerváltás összes alapkérdésénél felmerültek kifejezetten természetjogi érvelések. A kárpótlás és az igazságtétel indokolása az igazságtalanság orvoslása volt. A bűn nem maradhat büntetés nélkül. A tulajdon természetjogi magaslatoakra emelkedett stb. Az Alkotmánybíróság azonban nem ment bele ebbe az érvelésbe, hanem az „igazságtalanságok kiküszöbölésének” megvalósítását vizsgálta csak, mind a formális garanciák sértetlensége, mind az egyes alapjogok értéktartalma szempontjából.

Az Alkotmánybíróság nem örök elvekből és nem is az Alkotmány feltételezett értékrendjéből indult ki, hanem egyrészt az egyes alapjogokban rejlő értéktartalmat fejtette ki; másrészt az Alkotmány értékrendje helyett az egyes alapjogok konzisztens rendszerét építette ki, azaz megeremtette az Alkotmány belső ellentmondás-mentességét. Az egyes alapjogokon belül maradván az Alkotmánybíróság szakmailag diskurzusképes területen maradt. Hiszen az egyes alapjogok értelmezéséhez óriási nemzetközi összehasonlító tényanyag és elmélet állt rendelkezésére ahhoz, hogy ne kelljen ideologikus vagy politikai érveket igénybe vennie. Ez a módszerválasztás az Alkotmánybíróság óriási szerencséje és ugyanakkor érdeme volt. (Tudjuk a bibliai Józseftől, hogy a szerencse és az érdem könnyen egymásra találhatnak.) Ezen az értelmezési szinten maradván tudtuk az Al-

kormány tartalmát és értelmezését leginkább kivonni a politikai és az ideológiai viták köréből. Ez a módszer tette lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés két szélsősége között egyensúlyozni tudjon: az egyensúlyozásban a formális garancia az ideológiával, az értéktartalom a pozitív joggal való visszaélés ellen véd.

Két területről szeretnék erre a módszerre példát hozni. A vallásszabadság az egyik, az emberi élethez való jog a másik.

A vallásszabadságot több okból emelem ki. Ez az a jog, amelyet az Alkotmány, a maga rendkívüli rövidsége ellenére is, viszonylag részletesen szabályoz. Itt a belső meggyőződés szabadságát, a kultuszszabadságot, a vallási egyesülés szabadságát, az állam és egyház elválasztását, mind-mind tartalmazza az Alkotmány. Az Alkotmánybíróság tehát már ebből a részletesebben kifejtett tartalom-ból indulhatott ki a további értelmezések során. Az Alkotmánybíróságnak más-részt e jog tartalmi kifejtését a kibontakozott – és anakronisztikus – Kulturkampf körülményei között kellett elvégeznie. Míg a különböző ideológiai és politikai szándékok az Alkotmányra hivatkoztak, az Alkotmánybíróságnak meg kellett mutatnia, hogy nem foglal senki mellett állást, de egyben azt is, hogy Alkotmány sem tűri az egyoldalú értelmezést.

Az Alkotmánybíróság egyrészt kifejtette az egyház és állam elválasztásából folyó tartalmi követelményeket: az állam sem az egyházakkal, sem valamely egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; az állam nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem; nem avatkozhat be az egyházak belső ügyei-be és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Eszerint az állam éppen azokban a kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházakról csak elvont keretszabályokat hozhat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkedhetnek. A másik alapvető értelmezési megállapítás szerint a pozitív és negatív vallásszabadság egyenrangú: az állam egyiket sem tekintheti alapesetnek, amelyhez képest a másik kivétel. Abból, hogy az állam maga semleges, nem a negatív vallásszabadság, s még kevésbé a vallási közömbösség támogatása következik. Az állam megszegi a vallásszabadság jogából rá háramló kötelezettségét, ha nem azon munkálkodik, hogy mindenki számára lehetséges legyen a tudatos választás. Az Alkotmánybíróság kifejti továbbá, hogy az állam és egyház elválasztása nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak a törvényhozás során figyelmen kívül kell hagynia. A semlegesség tehát nem kötelezi arra az államot, hogy – például amerikai mintára – a vallási közösségeket és egyházakat úgy kezelje, mint bármely egyesületet. Ugyanakkor az „egyház”-nak nevezett jogi formát az állam saját elképzelése szerint alakítja, lehetővé téve ezzel az e formát választó közösségek integrálódását a jogrendbe, anélkül hogy az egyes vallások egyházfelfogása kötné az államot. Végül az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az államnak gondoskod-

nia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Ez nem merül ki a pozitív és a negatív vallásszabadság számára biztosított védett térben. Pozitív szabályozásra is szükség lehet, az államnak szabályozott kompromisszumot kell létrehoznia ott, ahol eleve az állami szabályozás teremt olyan helyzetet, hogy a vallás és a vallástalanság szabadsága egymást korlátozza. Ilyen helyzet áll elő például a kötelező iskolai oktatás keretében folyó világnézeti nevelésben.

A vallás és egyház sajátosságainak figyelembevétele azonban nem vezethet a hagyományos nagyegyházak kedvezményezéséhez. Ezért az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az együttes vagy közösségi vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlás joga mindenkit egyelően megillet arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott keretek között, avagy anélkül történik-e, illetve, hogy milyen szervezeti formában folyik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető függővé sem vallásos szervezetben való tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától. Nem alkotmányossági kérdés, hogy ismert és hagyományos egyházak tényleges helyzeti előnyt élvezhetnek ott, ahol más (gyakran állami) intézmények közreműködésére van szükség a vallásgyakorláshoz (mint a büntetés-végrehajtási intézményekben). A jogérvényesítés akadálytalansága függhet attól is, hogy az illető közösség milyen jogi formában szerveződött, illetve van-e jogi formája egyáltalán. A helyi plébánosnak könnyebb bejutnia a börtönbe, mint ha valaki egy ismeretlen, s be nem jegyzett vallási közösség képviselőjeként akar az elítélt közösségi tagnak lelki vigaszt nyújtani. A jogérvényesítés ilyen gyakorlati különbségei azonban alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, s amíg nem vezetnek arra, hogy bárki vallásgyakorlását megakadályozzák.

Az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyház szétválasztásának relativizálását is meg kellett előznie, ami különösen az állami és egyházi iskolák megkülönböztetése terén jelentkezett. Az Alkotmánybíróság rigorózan különbséget tett a semleges állami és az elkötelezett egyházi iskolák között. A különbség nem az, hogy az egyik toleráns, a másik meg nem az; mindkettő köteles az ismeretek objektív, toleráns és a tanulók lelkiismereti szabadságát tiszteletben tartó közvetítésére. Az állami intézmény azonban nem foglalhat állást vallási tanítások igazságáról; ezt csak egyházi iskola teheti meg. Kimondtuk az ítéletben, hogy minden iskolának lényege a világnézeti nevelés, vagyis az iskola nem lehet elkötelezett és semleges egyszerre. Az államnak nemcsak jogilag, hanem ténylegesen is kötelessége a semleges állami iskolát mindenki rendelkezésére bocsátani, hiszen bármely meggyőződéssel semleges iskolába járni sokkal kisebb lelkiismereti terhet jelent (ha teher egyáltalán), mint eltérő, sőt ellentétes elkötelezettségűbe.

Viszonylag részletesen idéztem a vallásszabadságra vonatkozó döntésekből, mert több tanulságot is le szeretnék vonni. Először is, hogy az alapjogban rejlő értékek kifejtése, a gyakorlat pályájának meghatározása nem függ attól, hogy az Alkotmány preambulumban vagy másutt kifejezetten deklarál-e vallási értékeket, vagy utal-e a nép egy része vallásosságára. Magával a vallásszabadság alkotmányos jogával viszont egy sor érték, amelyet más alapjogok is tartalmaznak, különös alkotmányos súlyt kapott. Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a vallásszabadság és az emberi méltósághoz való jog kapcsolatával; ki mondta, hogy a lelkiismereti meggyőződés, beleértve a vallásit is, az emberi minőség része. Az általános cselekvési szabadságnak különös jelentőséget ad, ha a cselekvés vallási vagy lelkiismereti meggyőződésből fakad. (Ezért a lelkiismereti okból való szolgálatmegtagadás akkor is levezethető lenne az Alkotmányból, ha nem lenne benne kifejezetten.) Az Alkotmánybíróság az állam és egyház elválasztását nem történelmi vagy hatalmi kérdésként vetette fel (noha ilyen aspektusai természetesen vannak). Nem foglalkoztunk azzal, hogy mi a szerepe az egyházaknak vagy a vallásnak egy posztkommunista társadalomban, nem foglalkoztunk azzal, hogy mi lenne a helyes egyházi magatartás a hatalommal szemben, sem a szekták szerepével stb. Az Alkotmánybíróság kizárólag az Alkotmányban garantált vallásszabadsághoz való alapjog és a vallás gyakorlásához való részjogosítvány tartalmával foglalkozott, s azt az értékekből vezette le, amelyek e jogban benne rejlenek. Az Alkotmánybíróság ezért fejtette ki a vallásszabadság összefüggését más alapjogokkal (elsősorban az emberi méltósághoz való joggal és a véleménynyilvánítás szabadságával), hogy ezek tartalmát és értéktartalmát is figyelembe vehesse. Csakis így lehetett a vallásszabadság tartalmát az aktuális politikai kontextustól elválasztani, csakis így lehet a vallással és lelkiismereti meggyőződéssel kapcsolatos értékeket általános érvénnyel és hosszú távra garantálni. Nem beszél tehát az Alkotmánybíróság a tényleges helyzetről, hanem arra szorítkozik, hogy a vallásszabadság alapjogából mi következik kényszerítően az állam, illetve az egyházak számára. Az Alkotmánybíróság ezáltal lefordítja az aktuális problémákat egy holt nyelvre – mert a dogmatika nyelve a politika számára olyan, mint a latin vagy ógörög. Ezen a nyelven politikai, ideológiai vita egyszerűen nem folytatható. Saját területén, a mindenkire kötelező alkotmánybírósági határozat általánosságának szintjén az Alkotmánybíróság az égető társadalmi problémákra szintén általánosan, elvileg reagál. Az elmúlt negyven év vallásellenessége és az abból folyó örökség miatt létfontosságú kimondani, hogy nem a negatív vallásszabadság a szabály, s a pozitív a kivétel, hanem a kettő egyenrangú; éppilyen fontos az állam tevőleges kötelességét megállapítani a semlegesség tartalmaként. Ezek a jogilag kimunkált és kiegyensúlyozott tételek attól függetlenül érvényesek, milyen ideológiai irányultságú kormány is van hatalmon. Az Alkotmánybíróság határozatai például gátolták az ál-

lam és egyház elválasztásának viszonylagossá téételét a korábbi Kormány alatt, amely keresztény elkötelezettségét hangoztatta; s kötelezik az attól távol álló mai Kormányt a vallásszabadság megvalósításában való aktív részvételre.

Hasonlóan járt el az Alkotmánybíróság az élethez való joggal kapcsolatban. Két látványos ítélet vonatkozik erre a joggyakorlatunkban, a halálbüntetés eltörlése és az abortusz témájában. Az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányossága kapcsán sem a szokásos kriminológiai kérdésfeltevésből indult ki – hogy a halálbüntetésnek van-e általános bűnmegelőző hatása –, amely pedig a politikai viták érveit is szolgáltatja. Ezt mint praktikus kérdést félretettük azzal, hogy egyébként sem sikerült eddig sem az igenlő, sem a tagadó választ bizonyítani. Az Alkotmánybíróság az emberi élet értékéből indult ki, nevezetesen abból, hogy ember jogállása attól lesz sajátosan emberi, hogy a jog nem rendelkezhet teljesen fölötte. Ezért maradhat alany, míg a teljes szabályozhatóság tárggyá tenné. Minden más élőlény, illetve minden más (mesterséges, jogi) személy teljesen alá van vetve a jognak. Az emberi méltósághoz való jog azonban azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl; az egyéni önrendelkezésnek van egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember alany maradhat. Ezt a funkcióját a méltósághoz való jog csak akkor töltheti be, ha az egyes, egyedi emberek élethez való jogával egységben értelmezzük (mert az absztrakt méltóság megengedheti a konkrét egyén tárgyként kezelését). Az államnak nincs joga tehát az emberi élet felett rendelkezni: a halálbüntetés fogalmilag önkényes, tehát alkotmányellenes.

Ebből azonban az következne, hogy abortuszt sem lehet végezni. Az Alkotmánybíróság az abortuszítéletben teremtette meg az egyensúlyt a halálbüntetés-határozatban túlsúlyos értékközpontúsággal szemben: míg fenntartotta, hogy az emberi élet feletti idegen rendelkezés bizonyosan alkotmányellenes, nem látta levezethetőnek az Alkotmányból azt, hogy az Alkotmány a magzatot bizonyosan embernek tartja. Az Alkotmánybíróság szerint a halálbüntetés alkotmányellenessé minősítése azt a fejlődést viszi közelebb a beteljesedéshez, hogy mindenkit, csupán ember mivoltánál fogva megillessen az ember jogi státusának teljessége. Ez akkor következik be, ha a jogképesség feltétlensége mellett az élethez és méltósághoz való jog feltétlenségét is elismerik. A terhességmegszakítás esetében azonban nem az a kérdés, hogy az emberi jogállás feltétlen-e, hanem az az előkérdés döntendő el, hogy a magzat ember-e, azaz alanya-e ezeknek a feltétlen jogoknak. Az Alkotmánybíróság itt is figyelembe vette az ember fogalmát érintő változásokat. Egyrészt a terhességmegszakítás orvosi kockázatának csökkenése, másrészt dekriminalizálása a magzat feletti rendelkezés aggálytalanságát viszi be a köztudatba. Ugyanakkor azonban lejátszódik egy ellenkező irányú fejlődés is: a magzat individualitásának, személy voltának megerősödése a köztu-

datban, amit az terjeszt feltartóztathatatlannul, hogy lehetővé vált a méhen belüli magzat egyéni tulajdonságainak megismerése, láthatóvá tehető, gyógyítható stb. Ezért a jogalanyiség kiterjesztése a magzatra a biológiai, az etikai, a közvéleményben élő és a jogi emberfogalom újabb összhangba kerülését jelentheti – mint az Alkotmánybíróság írta, a jogalanyiség ilyen kiterjesztésének jellege és hordereje csak a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható. Az Alkotmánybíróság szerint – míg az ember eddig elért jogi státusából semmi sem vonható vissza – nincs alkotmányi akadálya a jogalanyiség kiterjesztésének a születés előttre. Ezzel a egyoldalú, csak „előre” nyitott alkotmányos lehetőség megállapításával az Alkotmánybíróság ismét súlyt tett az értékek serpenyőjébe, amelyet a másik oldalon az emberfogalom formális meghatározásának hiánya meglehetősen lehúzott.

2. Az értelmezés dicséretével kell folytatnom. Láthattuk, hogy az Alkotmány az értelmezésben él és azáltal valósul meg. Ezért döntő, hogy ki értelmezi az Alkotmányt. Az alkotmányossághoz elengedhetetlen egy független, és folyamatos értelmezést végző fórum léte. Az ilyen fórum viszont a modern államban csakis bírói fórum lehet.

Szeretném a bíró kollégákat megörvendeztetni azzal, hogy felidézem az Alkotmánybíróság állásfoglalását a bírói hatalmi ág függetlenségének természetéről. Mint az Alkotmánybíróság kifejtette, a mai parlamentáris rendszerekben – s az Alkotmány szerint is – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása lényegében csupán a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alkotnak kormányt, a parlament viszont zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A jog, amelyet így folyamatosan termelnek, az élet minden területét átjárva, tulajdonképpen a mindenkor kormány politikai programját önti jogi formába. Ez az, ami alól a bíróságok sok tekintetben mentesek. A bírói hatalom sajátossága ilyen körülmények között az, hogy a másik két politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. A bíróság függetlensége az ítékezés függetlenségét tekintve abban rejlik, hogy a bíróságok a politikai törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik. A bírósági gyakorlat független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatás segíti elő. A „jogot” végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. A bírói hatalom független a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól, s ilyen értelemben állandó, folyamatos.

A fentiekben a jog kettős értelemben szerepel. Ha rápillantunk a magyar törvénytár köteteire, feltűnik, hogy a régi jog – Szent István és a többi király törvényei, Werbőczy és így tovább – csak néhány kötet, s csupán a múlt századtól indul meg a jog tömegtermelése, s növekszik exponenciálisan a kötetszám. A ha-

talmi ágak elválasztása klasszikus megfogalmazásakor a bírói hatalommal kapcsolatban a régi típusú jogra gondoltak, amely azért is magasabb rendű volt, mert még rengeteg szállal kötődött a természetjoghhoz. A bíróságok az önálló értelmezés folytán még mindig megőrizték ennek a jogfelfogásnak a nyomait a múltékony normatömeg felett és ellenében.

Az alkotmánybíráskodás viszont kifejezetten ennek a hagyománynak a jegyében áll. Hiszen az Alkotmány maga a legállandóbb norma, kiemelkedik a jogi szabályok tömegtermeléséből, s minden bizonnyal a „magasabb szférák” felé közvetít, mivel az alapelvek és alapértékek hordozója. Ezért az Alkotmánybíróság funkciója is a régi típusú, szinte szakrális és jogforrásjellegű bírói tevékenység örököse: az Alkotmánybíráson keresztül az Alkotmány nyilvánul meg. Az Alkotmánybírásg függetlensége, politikán és a politikai jogalkotáson felülállása tehát nem elhatározás kérdése, hanem az alkotmánybíráskodás lényegéből folyik. Az az alkotmánybírásg, amely politizál, megszűnik alkotmánybírásg lenni. (Lám, hova jutott az orosz alkotmánybírásg, amely a tavalyi puccs során politizálni kezdett!) Egy alkotmánybírásgot tönkre lehet tenni azzal, hogy túlpolitizált hatásköröket adnak neki, s nem tud ellenállni gyakorlásuknak, vagy azzal, hogy olyan embereket tesznek bírónak, akik politizálni akarnak.

Az értelmezéssel kapcsolatban két kérdésre szeretném felhívni a figyelmet.

Az egyiket úgy nevezném, hogy a fel nem dolgozott fogalmak veszélye. Ma túlságosan gyakran szerepelnek olyan fogalmak ügydöntő érvenként, amelyeknek tartalmát nem tisztázzák, s különösen azt nem, hogy az egyébként valóban gazdag fogalomtartalomról pontosan mire gondolnak. A „liberális gazdaságpolitika”, vagy még inkább a „liberalizmus” a maguk komplexitásában inkább ideológiai jelzéseknek számíthatnak csak, bár a politika és gazdaságpolitika nemcsak így él velük. Hasonló a „hatalommegosztás”, vagy a „piacgazdaság” használata. Az utóbbi az Alkotmányban kifejezetten szerepel: Magyarország gazdasága piacgazdaság, amelyben a tulajdonformák egyenlőek. Számtalan indítvány jön az Alkotmánybírásghoz azzal az indokolással, hogy a gazdaság szabályozása – kezdve az adózástól a devizakorlátozásokig – sérti a piacgazdaságot. Az Alkotmánybírásg eleinte engedett ennek a szóhasználatnak és hosszasan indokolta, hogy az „állami beavatkozás” önmagában véve sem a piacgazdasággal, sem az Alkotmánnyal nem áll ellentétben; különösen nem, ha arra irányul, hogy hosszabb távon éppen a piacgazdaságot építse ki. Csak 1993-tól kezdve vetette le az Alkotmánybírásg ennek a tisztázatlan fogalomhasználatnak a nyűgét; tisztázta, hogy a piacgazdaság nem alapjog, hanem alkotmányos feladat, amelyet mindenekelőtt egyes – a piacgazdaság szempontjából releváns – alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Az Alkotmánybírásg ki mondta, hogy az Alkotmány nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett, az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága,

ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. A gazdaságpolitikától függően más és más az ideális piaci szabadság, s az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával a törvényhozó elképzelését erről. Az Alkotmánybíróság csupán a szélső esetekben határozhatja meg a beavatkozás kritikus nagyságát, akkor, ha a beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét, mint például egy általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. Hasonlóan járt el az Alkotmánybíróság a „gazdasági verseny szabadságával”, melyet az Alkotmány szerint az államnak „elismernie és támogatnia” kell.

Így tehát az Alkotmánybíróság azzal, hogy kiküszöbölte a tisztázatlan, ideologikus fogalomhasználatot, egyben ideológiamentessé tette az Alkotmányt a gazdasági ideológiák tekintetében is.

Úgyszintén nem hagyta az Alkotmánybíróság az állami beavatkozás negatív megfogalmazását, az „államtól való szabadságot” sem ideologikus és politikai tisztázatlanságában. Különösen a sajtószabadsággal, s ezen belül is a rádió és televízió függetlenségével kapcsolatban vált szükségessé hangsúlyozni, hogy az Alkotmány a rádió és a televízió szabadságát az „államtól” és egyes társadalmi csoportoktól – pártoktól, érdekképviselőlektől és érdekcsoportoktól – egyaránt megköveteli; az „állami szervektől” való szabadság követelménye pedig – a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása éppolyan alkotmányellenes, mint a Kormányé. Ugyanakkor a monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében az állam alkotmányos kötelessége olyan szervezeti és jogi garanciákat létrehozni és törvényben rögzíteni, amelyek a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást ezekben az intézményekben lehetővé és kötelezővé teszik, s az ilyen működés fenntartását biztosítják.

Utalnom kell röviden a másik, éppen reflektálatlansága miatt nagy szerepet játszó fogalomra, az egyenlőségre is. Az Alkotmánybíróság a legtöbb ítéletét a diszkrimináció tilalmáról hozta, majdnem háromszor annyit, mint a tulajdonjogról, amely szám szerint utána következik. Ebben szerepe van a szocialista beidegződésnek, a laikus számára könnyű megközelíthetőségnek is, de leginkább a fogalom ideologikus meghatározatlanságának. Az Alkotmánybíróság már fennállása harmadik hónapjában tisztázta, hogy alkotmányosan lehetséges a pozitív diszkrimináció, és hogy az egyenlőség nem jelent mechanikus egyenlőséget. Az Alkotmánybíróság a mércét erről az eredmény szemléletről át is helyezte az eljárásra, vagy – tágabb konnotációkat engedve – az egyenlő „elbánásra”: mindenki egyenlő méltóságú személyként való kezelése, minden érintett szempontjainak hasonló figyelemmel és méltányossággal való értékelése az, amit az Alkotmány megkövetel. Az Alkotmánybíróság ugyancsak az első működési évében igen

részletes, objektív tesztet is felállított az egyenlő elbánás mérésére (az első kárpótlási határozatban). Ez a bonyolult okfejtés, amely mégiscsak elfogadta a megkülönböztetés jogosságát az ezáltal elérhető kedvezőbb összetársadalmi eredmény esetében, később háttérbe szorult. Az Alkotmánybíróság egyszerűbb megoldásokat keresett, s az egyenlő méltóságú személyként kezelés gyakran különösebb indokolás nélkül alkalmazott formulává vált. Másrészt viszont az Alkotmánybíróság kiterjesztette az egyenlő elbánás követelményét az egész jogrendszerre – azaz messze túl az Alkotmány szó szerint vett követelményén, amely az egyenlőséget csakis az alapjogok tekintetében követeli meg. Itt is az emberi méltóság sérelme lett a döntő kritérium: ha ez fennáll, bármely jog tekintetében alkotmány sértő a megkülönböztetés. Ezzel az Alkotmánybíróság nem a népszerű alapjogfelfogásnak engedett, hanem saját, kiterjesztő gyakorlatát foglalta szabályba. A végeredmény még messzebb ment. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a diszkriminációtilalom tisztázása útján oda érkezett, hogy általában kimondta, hogy a nem alapjogok is az Alkotmány védelmét élvezik. Csupán az alkotmányellenesség megítélésének kritériumai mások, azaz enyhébbek itt, mint az alapjogoknál: bármely nem alapjognak számító jog „önkéntes”, azaz „ésszerű ok nélküli” korlátozása alkotmányellenes lehet. Íme, a fogalomtisztázás járulékos haszna: az inspiráció.

A másik kérdés az alkotmányértelmezés horizontja, s ezen belül a jogösszehasonlítás szerepe az értelmezésben. Valódi szándékom csupán annak a részkérdésnek fölvetése, hogy a jogösszehasonlítás mire vezet. Az ugyanis természetesen, hogy az Alkotmánybíróság figyelembe veszi a külföldi alkotmánybíróságok és a nemzetközi emberi jogi bíróságok, mindenekelőtt Strasbourg joggyakorlatát. (Az utóbbi kötelező is – s nemcsak az Alkotmánybíróságra.) Azon túl, hogy az itthoni forrásokat tekintve nem is igen tudna mire támaszkodni, az Alkotmánybíróság ezzel tudatosan törekszik arra, hogy részese legyen az európai emberi jogi jogharmonizációnak, egy alkotmányjogi jus commune kialakításának. A kérdés tehát az, hogy mennyiben lehet szó kölcsönösségről ebben a folyamatban. Érezheti ugyanis magát az alkotmánybíró abban a helyzetben, mint a római jog recepciója idején a római jogot átvevő és befogadó jogász; vezetheti a magyar jogrend európai lehorgonyzásának sürgető szándéka. De átéljük annak megalázó tapasztalatát is, hogy hányan házaltak kész alkotmány- és jogállamcsomagokkal ezekben az országokban, hány primitív „kitanító” konferenciát szerveztek, mit sem tudva a demokrácia hagyományairól Magyarországon és a hazai jogászság fölkészültségéről. Részünkről is komoly felkészülés kell viszont ahhoz, hogy érdemben adaptálhassuk jogunkat Európához. A felszínes átvételek a stréber diákra emlékeztetnek, aki állandóan jelentkezik. Meg kell különböztetni a divathullámokat a mélyebb folyamatoktól.

A kölcsönösség tehát ezzel a tájékozott és kritikus hozzáállással kezdődik. Magában foglalja a hazai értékek és hagyományok öntudatos használatát. Persze nemcsak a Csemegi-kódex idézésére, vagy az Alkotmánybíróság viccére gondolok, amikor földbérleti jogszabályt Szent András napjával semmisített meg. De hadd idézzem fel néhány ítéletünket, amelyek a nemzetközileg szokásostól eltérő indokolásra épülnek, s új megközelítést hoztak. A halálbüntetés eltörlésének indokolásáról fenn már volt szó. Az abortuszügyben a kérdésföltevés radikalizálása az új: nem lehet elkenni azt a kérdést, hogy mi a magzat státusa, s nem lehet relativizálni az élethez való alanyi jogot. A külföldi ítéletek szokásos gondolatmenete ugyanis elismeri a magzat élethez való jogát, de aztán lehetővé teszi korlátozását. Új a természetvédelmi status quo alkotmányos alapjoghoz hasonló védelemben részesítése, azaz negatív irányú változtatás csakis alapjog-korlátozáshoz elegendő indok alapján történhet. A nem teljes vagyoni kárpótlást másutt praktikus érvekkel igazolja az alkotmánybírói ítélet – az Alkotmánybíróság jelentős erőfeszítéseket tett egy dogmatikailag koherens megalapozás érdekében (ingyenes tulajdonszerzők teherrel kaphatják a tulajdont, „nováció”). Hasonlóan nem követett más országokat az Alkotmánybíróság, amikor a büntetőjogi elévülést nem volt hajlandó relativizálni – viszont megalapozta a nemzetközi jogban is bűncselekménynek számító tettek büntethetősége elévülhetetlenségének összhangját az Alkotmánnyal. Mindezekben a magyar Alkotmánybíróság alkotmányossági mércéje szigorúbbnak látszik a nemzetközi standardnál. Ez a megállapítás már átvezet a harmadik, utolsó témához.

3. Az alkotmányosság helyzete az a kérdéskör, amelyről alkotmánybíró – mint a bevezetésben is említettem – csak a legnagyobb óvatossággal nyilatkozhat. Semmi nem tarthat vissza azonban attól, hogy most is nagy örömmel jelentsem ki és erősítsem meg, hogy Magyarországon 1990 óta jogállami viszonyok uralkodnak. Sőt, ezt a korszakot a jogállamiság aranykorának tartom; a múlt század vége óta nem találok a jogállami intézményrendszer kiépültsége és értékmegvalósító működése tekintetében ehhez mérhető periódust. Megkockáztatom azt is, hogy ennek az eredménynek az elérésében több történeti és szubjektív véletlen segített, amelyek mind a várakozásokat, mind a kontrollt csak fokozták. Ilyen tényező volt az egészségesen erős parlamenti ellenzék léte és működése; a jogállam első miniszterelnökének feltétlen alkotmányos elkötelezettsége; s még a mesterségesen gerjesztett közéleti érzékenységnek is volt legalább e tekintetben haszna. Legfontosabb azonban magának a történelmi eseménynek – nálunk kétségkívül meglévő és tudatosult – erkölcsi pátosza: egyszeri lehetőség a világtörténelemben „alkotmányos forradalmat” csinálni: a tartalmilag forradalmi átalakulást mindvégig alkotmányos eszközökkel megvalósítani, azaz most az egyszer nem elkövetni mindazokat a jogtalanságokat, amellyel a forradalmak „szokásosan”, s ezért utólag fölmentve, együtt járnak. Ez a jelen rendszerváltást nemcsak a

legutóbbi rendszerváltás fölé emeli erkölcsileg; hanem – ha sikerül – teljes egyenrangúsághoz vezet a régebbi európai demokráciákkal.

A lelkes értékelést már nehezebb tárgyias érvekre váltani. Hiszen az intézményrendszer megléte nem elég, mindegyik alkotmányos szerv működését kritikailag át kellene tekinteni. Erre én – a politizálási tilalom miatt – legfeljebb az Alkotmánybíróság vonatkozásában vállalkozhatnék. Eltekintve attól, hogy helyénvalóbb lenne nem alkotmánybírótól, hanem kívülállótól eredő áttekintés; az elemzés az alkotmánybíráskodásról szólhatna, s nem lenne reprezentatív az alkotmányosság helyzete vonatkozásában. A számok például nem elég beszédesek: az 1990 májusa előtti és az azutáni (vizsgált) jogszabályoknak is körülbelül egyharmada bizonyult alkotmányellenesnek. De ezen belül a változások előtti törvények 30, a törvényerejű rendeletek 49%-a alkotmányellenes, míg az 1990 utáni törvényeknek csak 20%-a; ugyancsak jobb az arány a kormányrendeleteket tekintve. A hasonló végeredmény a most nagy számban vizsgált, s 58%-ban alkotmányellenesnek bizonyult önkormányzati rendeletből adódik. De el kellene különíteni a formális és a tartalmi alkotmányellenességet, s egyáltalán az ügyek súlyát. A számok nem mutatják az egész alkotmányos rendet veszélyeztető alkotmány sérítés és egy rossz rendelet közötti különbséget. Az Alkotmánybíróság működéséből bizonyosan le lehetne szűrni az egyes alapjogok közötti hierarchia kialakulását – élén az emberi méltósághoz és élethez való joggal, s az ezeket követő kommunikációs alapjogokkal, a büntetőjogi garanciák kiterjesztő értelmezését, az alapjogi tulajdonvédelem megalapozását; a jogállamiság fő tartalmaként a jogbiztonság messzemenő védelmét. Néhány területen, mint az adatvédelem, a környezetvédelem az Alkotmánybíróság mintegy avantgárdként előremasírozott a problémamentes és elfogadott európai átlaghoz képest. De a szigorúbb mérce általában is jellemző lehet: a korábban mondottakon kívül hivatkoznék a bírói függetlenség garanciáira is. Mindezek kifejtése külön – és mástól származó – előadást igényelne.

Az Alkotmánybíróság szemszögéből meg nem kerülhető alkotmányossági probléma az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása. A jogszabályt megsemmisítő határozatok önmagukat hajtják végre. Minden másban azonban az Alkotmánybíróság is jogállam általános állapotának van kiszolgáltatva. A mulasztásos határozatok végrehajtásában előforduló késedelmek általában menthetők a jogalkotás mennyiségi torlódásával. Egyetlen terület van, amelyet nem hagyhatok szó nélkül: a jogállamiság szégyenfoltja, ahogy a Magyar Rádióval és a Magyar Televízióval összefüggő összes alkotmánybírói határozat végrehajtásában a politikai szempontok cinikusan a jogállamiság fölé kerekedtek.

A rendszerváltás után most éltük meg az első kormányváltást. A jogállamiság elért szintjén természetes, hogy ez az Alkotmánybíróságon nem érzékelhető, mint ahogy az alkotmányosságnak is töretlennek kell lennie. A korábbihoz képest lényeges változást nem a kormányváltás ténye, hanem a kormánypártok

parlamentari többségének aránya hozott. A több mint kétharmados kormánytöbbség értelmetlenné tette az egyes törvényekhez alkotmányosan előírt kétharmados szavazati aránnyal való elfogadás eredeti funkcióját, az ellenzék beleszólási lehetőségét. Az 1989-es és 1990-es alkotmányozási folyamatból ugyanis nyilvánvaló, hogy ez volt mind a korábbi alkotmányerejű törvények, mind az azokat felváltó úgynevezett kétharmados törvények funkciója. Az Alkotmánybíróság nem ejt könnyet értük. Mint ahogyan az egyházi ingatlanokról szóló döntésében kimutatta, ez a minősített többség nem igazodik elvi alapokhoz, hanem az alkotmánymódosítás-kori politikai érdekeket tükrözi csak; a kétharmados törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában sem külön helyet, hanem minden – bármilyen szavazataránnyal is meghozott – törvény egyenrangú. Az Alkotmánybíróság a kétharmados szavazatarány szükségességét – e minősített törvényeket a parlamentáris rendszer egészébe helyezve – megszorítóan értelmezte.

Alapvető alkotmányossági problémát okoz azonban, hogy az Alkotmány maga is az összes képviselő kétharmadának szavazatával módosítható. Az Alkotmány ugyanis – szemben a kétharmados törvényekkel – magasabb szinten áll a jogforrási hierarchiában, mint a törvények, s ezt a különbséget a jelen lévő és az összes képviselő kétharmadának szavazata közötti különbség nem fejezi ki. Itt, az Alkotmány módosításánál a kétharmados többségnek értéktartalma van, nem csupán számbeli fölényt, hanem azt is ki kell fejeznie, hogy az Alkotmány nem egyedül a kormánytöbbség akaratától függ. Azt a politika számlájára írhatjuk, hogy akik korábban, ellenzékben lévén, sorozatban hozták az egyszerű törvényeket az Alkotmánybíróság elé, azt állítva, hogy kétharmados többségre lett volna szükség megszavazásukhoz; vagy akik alkotmányosságot érintő döntések indokaként hivatkoztak a Kormány és ellenzéke közötti konszenzus szükségességére, most többségbe kerülve csak a pusztá törtszámot látják a kétharmadban. A formális szemlélet azonban az Alkotmányt a közönséges törvények szintjére silányítja. Öröndetes jogállami fejlődésünk szellemének az felelt volna meg, ha a Kormány rögtön hatalomra kerülése után a régi eljárási rendben egyetlen alkotmánymódosítást terjeszt elő: az Alkotmány csupán kormánytöbbséggel való megváltoztathatatlanlanságát. Az Alkotmány stabilitásának, valóban a többi törvény és az egész jogrend fölé emelésének módjairól most nem is szólok, ezek jól ismertek.

Mint láttuk, az alkotmányosság érvényesüléséhez a formális, pozitivista és az érték kibontó szemlélet közötti egyensúly fenntartása szükséges. Csupán önmagában mindegyikük visszájára fordulhat. A történelmi körülményektől függ, mikor melyiket kell inkább hangsúlyozni. Maga a hangsúlyozás is már a másik szemlélet túlnyomóvá válására és az abból eredő veszélyre válaszol. Míg a „forradalmi” szakaszban a természetjogias megközelítés ellen a formális garanciákat kellett erősíteni, most az értéktartalom emelkedik az alkotmányosság fenntartásában döntő jelentőségre. Az értéktartalom kibontásának független letétemé-

nyese az Alkotmánybíróság, s az ő felelőssége az egyensúlyozás is. Egy idézettel zárom az előadást: „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; s ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.” A határozat dátuma 1990. október 31.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRÉNEK SAJÁTOSSÁGA. TANULMÁNY ÉS AJÁNLÁS BENEDEK FERENCNEK

I. Mitől alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság?

Európában az alkotmánybíróságok azt a testületet számítják maguk közé, amelynek hatásköre van jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára és az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére; továbbá amely a parlamenttől és a kormánytól független. Ezek az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának felvételi ismérvei.¹ A meghatározásból éppen azok a jellemző vonások hiányoznak, amelyek az irodalom szerint az „európai modellt” megkülönböztetik az amerikai Legfelsőbb Bíróságtól, az alkotmánybíráskodás atyjától. A kelsen-i osztály mintára visszavezethető „európai” alkotmánybíráskodást egyetlen, centralizált szerv végzi, amely absztrakt normakontrollt gyakorol, s döntése mindenre kiterjedő hatályú. Az európai konferencia azonban nem tartja magát elméleti definíciókhoz, hanem beengedi soraiba a sokszínűbb valóságot: a spanyol és portugál alkotmánybíróságot, melynek kizárólagos hatásköre csak végső soron, fellebbezési fórumként valósul meg, felvesznek legfelsőbb bíróságokat, amelyek normakontrollt is végeznek (Svájc, Ciprus); nem követelik meg, hogy a norma megsemmisítésének joga az alkotmány alatti legmagasabb szintű jogforrásra is kiterjedjen (szövetségi törvényre Svájcban, törvényekre Lengyelországban és Romániában). Sőt, történeti jogon, mint alapító, tagja a konferenciának a francia Alkotmánytanács, amely kizárólag előzetes kontrollt, a ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálatát végzi. A konferencia legújabbban azt is megfogalmazta, hogy csak demokratikus országok alkotmánybíróságait veszi fel. Ez azt jelzi, hogy a robbanásszerűen terjedő alkotmánybíráskodás elvesztheti eredeti feladatát. Történetileg ugyanis az alkotmánybíróságokat a joguralom és a demokrácia biztosítása hozta létre. Ahogy azonban nem demokratikus országoknak is van „alkotmányuk”, úgy az sem kizárt, hogy alkotmánybíróságuk is legyen.² Az euró-

¹ A feltételeket a gyakorlatban alakították ki, nincsenek statútumban megfogalmazva.

² Az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciáját a kelet-európai alkotmánybíróságok tömeges megjelenése előtt is foglalkoztatta a kérdés, mi a helyes magatartás olyan országok alkotmánybíróságával szemben, amelyeknek emberi jogi gyakorlata legalábbis kétséges. Az ilyen ország alkotmánybírósága lehet a demokrácia utolsó mentővára, s neki kell tudnia megítélni a kockázat határát, hogy mikor léphet fel sa-

pai alkotmánybíróságok mindezek ellenére, elvileg helyesen, azt a követelményt támasztják, amely az alkotmánybíráskodást alkotmánybíráskodássá teszi: az alkotmánybíróság a norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt, s a meg nem engedett normát érvénytelenítheti; az alkotmánybíróság a norma alkotmányos érvényességéről határoz.³

Ezen az általános ismérven belül az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje közötti különbségek egyre inkább elhalványulnak. „Európai öntudatra”, a kontinentális alkotmánybíráskodás jellemzőinek hangoztatására az itteni alkotmánybíróságoknak persze szükségük lehet az általuk ellenőrzött hatalmi ágakkal való szükségszerű legitimációs küzdelmükben. Így különösen annak vállalására, hogy az európai alkotmánybíráskodás, struktúrájából folyóan, elkerülhetetlenül „politikai jellegű”: eleve erre rendeli a konkrét ügytől független, absztrakt normakontroll és az ítélet törvényereje. Az alkotmánybíróságok egyéb hatáskörei, a bíróválasztás módja stb. csupán erősítik ezt a jelleget.⁴ Míg az

ját rendszere korrigálása érdekében. Ilyen alapon folytatnak türelmi politikát az európai alkotmánybíróságok a török alkotmánybírással szemben. Kelet-európai vonatkozásban a kérdés nem merült még fel.

³ Bragyova András meghatározása, lásd *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, 1994, 24., 29. o.

⁴ A *locus classicus* Tocqueville: *Az amerikai demokrácia* hatodik fejezete, amely példatlannak tartja azt a politikai hatalmat, amellyel az amerikaiak felruházták bíróságait, amikor „megengedték neki, hogy egyáltalán ne alkalmazza azokat a törvényeket, amelyeket alkotmányellenesnek tart”. „Az amerikaiak tehát óriási politikai hatalommal ruházták fel bíróságaikat, de azzal, hogy a törvények csakis bírói eszközökkel voltak támadhatók, jelentősen csökkentették az e hatalomból származó veszélyeket.” Ha a bíró elméletileg és általában véve, saját kezdeményezésből, egyedi pertől függetlenül támadhatná a törvényeket, pártpolitikussá válna. Csakhogy akár milyen részletesen is kimutatja Tocqueville a bírósági jellemvonások (konkrét per, a törvény csupán járulékos vizsgálata, indítvány szükségessége) semlegesítő hatását, ez csupán arra szolgáló módszer, hogy fenntartsa a látszatot, a bíró nem lépett át a törvényhozó hatalom szférájába. Tocqueville úgy látta, a törvény nem semmisül meg, csupán „erkölcsi ereje csökken”, s csak lassanként múlik ki azáltal, hogy az igazságszolgáltatás ismétlődően megtagadja alkalmazását.

Hogy a lényeg a törvényhozó és a bírói hatalom ellentéte, Tocqueville teljes fejtegetéséből is kitűnik. Az amerikai bíróság különleges hatalmának magyarázatát ugyanis abban látja, hogy a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elválik, s hogy az alkotmány módosítható. „Alkotmánya megváltoztatásával a nemzet mindig engedelmesre szoríthatja a bírakat... E kérdésben a politika és a logika egybeesik, s nép is meg a bírák is egyaránt megtartják előjogaikat.” Ezzel szemben Franciaország alkotmánya megváltoztathatatlan: az alkotmányt értelmező bíró „a nemzet helyére

amerikai Legfelsőbb Bíróság egyrészt épít a bírói hatalommal szembeni évszázados bizalomra, másrészt tudatában van annak, hogy egy demokratikus társadalom számára rendhagyó és rendkívüli jogosítványt gyakorol, s ennek megfelelő óvatosságot tanúsít a politikai érzékenységgel szemben,⁵ az európai bíróságok gyakran provokatív fellépésűek. Miközben vállalják tehát a bizalmatlanságot, arra építenek, hogy az alkotmánybíráskodás a kortársi jogállam szükségszerű és normális része. Érthető: hosszú történelmi legitimáció helyett – különböző bírósággenerációk szerint – forradalmi vagy kvázi forradalmi, természetjogi legitimációt érezhetnek maguk mögött, s nem az alkotmány felsőbbrendűségének és tiszteletének tradícióját, hanem az alkotmány alapnorma mivoltának elméleti megalapozását (amely az absztrakt normakontrollhoz is jól illik). Valójában az alkotmánybíráskodásban rejlő ellentét a parlamenti szuverenitás, a többségi uralkodás, illetve a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata és megsemmisítése között nem tűntethető el. Az amerikai és az európai alkotmánybíráskodás közötti különbség csupán más módszereket is jelentett a feszültség kezelésére. Amerikában a bírósági eljárás során, járulékosan végzett normakontroll – Tocqueville szavaival – „részben már el is leplezi a jelentőségét a közönség előtt”.⁶ Európában a törvény elvont, elvi alapon való megtámadása, a megsemmisítés általános hatálya viszont szinte kielezi az ellentétet.

Noha a módszerbeli különbségek aktuálpolitikai okok miatt, főleg az új európai alkotmánybíróságok esetében újlag súlyt kaphatnak, az eredeti eltérések valójában kiegyenlítődni látszanak. A konkrét perhez kapcsolódó és az elvont normakontroll közötti szakadékot, s ugyanígy a felekre vagy a mindenkire vonatkozó ítélet közöttit is, európai részről áthidalja a konkrét normakontroll növekvő szerepe, a jogszabály teljes megsemmisítése helyett adott alkotmányos értelmezések és kiegészítések; amerikai részről pedig az érintettek egész „osztályára” vonatkozó ítéletek, s a bírónak a törvényhozót megközelítő, rendelkező aktivizmusa.⁷

Ma egy alkotmánybíráskodás milyenségét nem „európai vagy amerikai” stílusjegyeivel lehet megragadni, hanem azokkal a jellemzőkkel, amelyek mindkettőtől kifejlődtek. Európában is általánossá vált az igény a konkrét alapjogi sérelmek orvoslására. Az itteni fejlődés kilépett a voltaképpeni alkotmánybíráskodás

lépne”. (Tocqueville idézve a következőkben: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, 1993, 149. skk. o.)

⁵ Cappelletti, M. – Cohen, W.: *Comparative Constitutional Law*. Indianapolis, New York, Charlottesville, 1979, 94., 95. o.

⁶ A törvény szinte csak véletlenül kap találatot. Tocqueville: i. m. 154. o.

⁷ Cappelletti – Cohen: i. m. 83., 84., 95., 97. o.; Wayne, W.: *The Two Faces of Judicial Activism*. *George Washington Law Review*, 1992, 1. o.

medréből: függetlenedett a normakontrolltól. A német *Verfassungsbeschwerde*, a spanyol *amparo* (s az alkotmányjogi panasz német mintát követő kelet-európai változatai)⁸ nem szükségképpen jár együtt normakontrollal: alkotmányos jogszabályon nyugvó bírói vagy egyéb hatósági határozattal szemben is helye van. Ehhez még hozzá kell vennünk a hasonló irányba mutató nemzetközi emberi jogi bíraskodást, hogy a tendencia tisztán kirajzolódjék. Az állami cselekvés teljességének (s nemcsak a törvényhozás) ellenőrzéséről van szó bizonyos alapvető normák érvényesülése szempontjából. Azonban azoknál a bíróságoknál is, amelyek nem mennek ilyen messzire, érezhető szerepet játszanak az egyedi alapjogsérelmek. Nemcsak a konkrét normakontroll, de az absztrakt hatáskörök jó része sem függetleníthető konkrét esetektől vagy esetek sokaságától. Magyarországon a bárki által indítványozható absztrakt normakontroll eseteinek túlnyomó része saját ügyben indul. Az absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozó kérelmek mögötti konkrét politikai ügy rendszerint közismert. Az alkotmánybírói eljárás hasonlósága a rendes bírósági eljáráshoz nem eljárási kérdés többé (tényállás tisztázása, kontradiktóriusság), hanem a lényegét érinti: de nem az eljárás módja, hanem az ítélet hatása (az egyedi ügyre) lesz a döntő. Ezért válik alapvető kérdéssé a norma megsemmisítésének időpontja, mindenekelőtt esetleges visszaható hatálya, valamint az egyéni jogorvoslatot lehetővé tévő más technikák.⁹

Az eredeti, a törvényhozással kapcsolatos ellenőrzés – és ellentét – sem halványul el azonban, hanem az is kiteljesedik. Az egyéni jogvédelemmel ellentétes póluson felerősödik az alkotmánybírói befolyás bekapcsolódása az alapvető politikai döntésekbe – azaz a törvényhozóval való eredeti konfliktus tovább él. Mind Amerikában, mind Európában alapvető érték- és politikai kérdésekben az alkotmánybírói eljárás mondja ki az utolsó szót, a faji megkülönböztetéstől kezdve az abortuszon át az integrációkban való részvételig. Különösen nagy az új európai demokráciák alkotmánybírói befolyásának terhe. A konkrét döntéseken kívül rájuk hárul az alkotmányjogi (dogmatikai) alapkérdések kidolgozása is.

⁸ Roman Herzog, a német alkotmánybírói elnöke a spanyol és portugál alkotmánybírókat Karlsruhe leányainak, a rendszerváltások után alapított közép- és kelet-európaiakat viszont a német bíróság unokáinak nevezte. Tény, hogy legalábbis az alkotmánybírói törvényekben sokan követték a „valódi” alkotmányjogi panasz német mintáját (így Szlovénia, Csehország, Szlovákia, Horvátország és Oroszország). Az is tény viszont, hogy a gyakorlatban mind az ezzel járó terhek, mind a legfelsőbb bíróságokkal való konkurencia problémája nehézséget okoz.

⁹ Az Alkotmánybírói eljárásról a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban kezdte el az Abtv. 43. § (4) bekezdésében az arra kapott felhatalmazása gyakorlását, hogy visszamenőlegesen is megállapíthatja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatatlanságát valamely konkrét ügyben (ABH 1990, 145.).

Ha mindegyik földrészen jellemző az alkotmánybíróságok hatáskörében mind az egyéni alapjogvédelem, mind az alapvető érték- és politikai kérdések eldöntése, vagyis az alkotmánybíróság egyszerre tesz eleget e két feladatnak, akkor hatásköre szükségképpen lebegő lesz. Mérlegelés kérdésévé (politikai mérlegeléssé) válik, mikor mit vállal magára az alkotmánybíróság. A hatáskör behatárolására vonatkozó általános technikák vagy mércék (a „bírói önkorlátozás”, a „politikai kérdés” és hasonlók) nem döntenek el a konkrét ügyben, hogy a bíróság túllépte-e hatáskörét.¹⁰ Az alkotmánybírósági hatáskör ambivalenciája megintcsak jele annak, hogy az alkotmánybíróság idegen test minden olyan politikai rendszerben (demokráciában is), amelyet hagyományosan, az Alkotmánybíróság léte és működésére tekintet nélkül írunk le. Azok a rendszerek, amelyben alkotmánybíróság működik, minőségileg mások lesznek.¹¹

II. A magyar Alkotmánybíróság hatáskörének sajátosságai és ennek következményei

Az első években az Alkotmánybírósággal kapcsolatos legelterjedtebb vélekedés az volt, hogy „hatásköre a világon egyedülállóan széles”. Ebben megfért a rejtett rosszallás, a korrekció reménye, s bizonyos felmentés is, hiszen születési hibáról volna szó. Az alkotmánybíráskodást fogadó értetlenség aztán hamarosan túllépett ezen a sztereotípián, hogy helyt adjon annak a kijelentésnek, hogy az „Alkotmánybíróság túllépi hatáskörét”. Maga az Alkotmánybíróság is tápot adott ennek a beállításnak, hiszen az alapítását követő évben már hatásköre szűkítésének tervét adta hírül; a különvélemények mindaddig ismeretlen intézménye pedig a hatáskör terjedelméről folyó belső vitákat tárta a nyilvánosság elé (Az alkotmánybíráskodást leginkább formáló első három és fél évben a 21 különvélemény egyharmada ebben a tárgyban született.) A bíróságon belüli más természetű viták is gyakran a hatáskört illető nézeteltérésként jelentek meg a határozatokban.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos másik népszerű nézet szerint – amelyet az alkotmánybírák nyilatkozatai is állandóan megerősítettek – az Alkotmánybíróság „kívül áll a politikan”, az Alkotmánybíróság semleges. Miután az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) vitája során, a kerekasztalnál a törvényhozás és az Alkotmánybíróság viszonyára vonatkozó alapvető politikai kérdést az alkotmánybíráskodás javára döntötték el, a politikai jel-

¹⁰ Vö. Alexy, R.: *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt, 1986, 495. skk. o.: a törvényhozó és az alkotmánybíróság hatáskörének pontos elhatárolása reménytelen.

¹¹ Murphy, W. F.: Az alkotmányértelmezés művészete. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995, 157. skk. o.

leg taktikai tagadásának korszaka következett. A bírói attitűd és a hangsúlyozottan tudományos jelleg – mintha csak Tocqueville tanácsát követte volna – „elleplezte” az alkotmánybíráskodás politikai „jelentőségét a közönség előtt”. Ezzel a várakozással összhangban az Alkotmánybíróság látványosan korlátozta politikainak kikiáltott hatásköreinek használatát (az elvont alkotmányértelmezést és az előzetes normakontrollt). Közben azonban – az általános fejlődési vonalnak mindenben megfelelően – ellátta a rendszerváltás összes alapvető politikai kérdésének alkotmányjogi eldöntését (kárpótlás, visszaható büntető törvényhozás, államfő és miniszterelnök vitája); s határozott a klasszikus értékdi-lemmákban is (halálbüntetés, abortusz). Az első évek fő kérdése egyértelműen politikai, azaz a parlamenthez való viszony volt: mikor és hol hajlandók a parlamenti pártok és a Kormány elfogadni az alkotmányjogi és a politikai döntés között az Alkotmánybíróság által meghúzott határvonalat,¹² továbbá mennyiben kész a törvényhozás az Alkotmánybíróság határozatainak eleget tenni, legyen szó akár mulasztás megállapításáról, akár megsemmisített rendelkezések pótlásáról. (Ennek a politikai kérdésnek a többi hatalmi ággal kapcsolatban is el kellett dőlnie.)¹³ Ha tehát nem látszana, hogy a magyar Alkotmánybíróság e téren nem külön úton jár, akkor ez a politikai jelző értelmezése miatt van így.¹⁴ A politikai jelleg tagadása az Alkotmánybíróság pártatlanságát, függetlenségét volt hivatva kifejezni.

A hatásköri és a politikai jellegre vonatkozó kérdés természetesen összefügg. Az alábbiakban azonban az Alkotmánybíróságnak a törvényekben meghatározott hatásköre kialakulására, jellemzőire és a gyakorlatban történő módosu-

¹² Az a fél – rendszeren a kormánypárt –, akinek szándékát az Alkotmány keresztezi, kiterjesztően értelmezi a (saját felségterületének tartott) politikai szférát, és szűkítően az alkotmányos problémát, míg az ellenzék mindig ellenkezőképpen látja. Az Alkotmánybíróság megtapasztalta, hogy a választások után csak a pártok cserélődnek a kormánypárti és ellenzéki pozíciókban, az érvek azonban nem.

¹³ Az Országgyűléssel való küzdelem látványos esetei nem véletlenül a kárpótlási törvénnyel kapcsolatos alkotmányos követelmények kielégítése, illetve az igazságtételi parlamenti aktusok háromszori megsemmisítése voltak. De egyes esetekben a köztársasági elnök és a rendes bíróságok is vonakodtak eleget tenni az Alkotmánybíróság határozatainak. Részletesen lásd alább.

¹⁴ A magyar szakmai értékelésekben, de mindenekelőtt a közvéleményben az Alkotmánybíróság politikai szerv voltának és politikai jellegének itt képviselt aspektusa szinte teljesen észrevétlen maradt. Kivétel: Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. 21. skk. o.; Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, 1995, 196. skk. o. A rendszerváltás és az új keletű parlamentarizmus heves politikai harcai közepette a politikai jelzőt mindenki a napi (párt)politikára vonatkoztatta. Az Alkotmánybíróságnak ettől kellett elhatárolnia magát.

lására szorítkozunk. Az egyes döntések vállalásának vagy elhárításának technikaival, a jogi és politikai döntés elhatárolásával később foglalkozunk majd.

1. Valójában az Alkotmánybíróság hatáskörét nem lehet önmagában, csak a törvényi felsorolás alapján értékelni. A hatáskörgyakorlás mikéntje a döntő; s ez függ egyrészt egy sor egyéb törvényi feltételtől, másrészt magának a bíróságnak a szándékától. Az utólagos normakontroll meghatározó volta a magyar alkotmánybíráskodásban nyilván összefügg a mindenkinek nyitva álló indítványozási joggal, mint ahogy általában is minden hatáskört az indítványozók körével és az indítvány feltételeivel együtt kell szemlélni. Az indítványozók skálája nálunk a köztársasági elnök kizárólagos jogosultságán kezdve a populáris akción át az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárásáig terjed, s az indítvány is egyes esetekben szinte feltétel nélküli, míg máskor a jogorvoslatok kimerítése után nyílik meg, egyéni alapjogsérelmek számára. Mindezeket túl pedig a valódi meghatározó az Alkotmánybíróság gyakorlata, amely egyes hatásköröket kiterjesztően, másokat szűkítően értelmez.

2. Az Abtv.-t az Európában szokásos hatáskörökkel összehasonlítva nem egyedülállóan tág az Alkotmánybíróság hatásköre, hanem inkább féloldalas. Így van ez annak ellenére, hogy a szokásos hatáskörök hiányát másutt ritka hatáskörök meglelte ellensúlyozza. A „túl széles” hatáskör példái az előzetes normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés, melyek (ma már)¹⁵ valóban ritkaságszámba mennek a kontinensen. A széles hatáskört cáfolja viszont, hogy eredetileg teljesen hiányoztak a másutt szokásos állambírói hatáskörök: a legmagasabb tisztségviselőket érintő felelősségre vonás; a választások ellenőrzése vagy felülbírálása. Még a pártok alkotmányosságának felülvizsgálata sem alkotmánybírói, hanem rendes bírósági hatáskör lett. Az európai átlaggal szembeni fő különbséget azonban nem az egyes hatáskörök összeméricskélésével ragadhatjuk meg. A magyar alkotmánybíráskodás sajátossága a hatáskörök tényleges használatából tűnik ki: az egyéni jogvédelem aránytalanul háttérbe szorul az absztrakt normakontrollal szemben. Az ügyek 80%-a populáris akció alapján lefolytatott utólagos absztrakt normakontroll. A helyzet tehát éppen fordított, mint Németországban és Spanyolországban, ahol az egyéni jogsérelmek vannak (legalábbis szám szerinti) hasonló túlsúlyban. Hiába szerepel Magyarországon is az alkotmányjogi panasz és a bíróság által felterjesztett konkrét normakontroll az Abtv.-ben, a törvény szerint ezek tárgya és jogkövetkezménye ugyanaz, mint a jogszabály elvont, utólagos alkotmányossági vizsgálatáé, ráadásul az utóbbi eljárásjogi feltételei aránytalanul könnyebbek is. Így az alkotmányjogi panaszok csak az összes ügy alig több mint 2%-át teszik ki.

¹⁵ Az előzetes normakontroll Spanyolországban 1985-ben, a tanácsadó vélemény Németországban 1963-ban szűnt meg.

Az alkotmányossági vizsgálat objektív és absztrakt jellege azonban nemcsak az utólagos normakontrollt jellemzi. Ezzel van összhangban az előzetes normakontroll széles lehetősége, sőt az is, hogy „a hatásköri összeütközés megszüntetése” az Abtv. szándéka szerint csupán az eljáró szerv kijelölésére szorítkozna, s nem a tényleges, valamely adott ügyben követett hatáskörgyakorlás megítélésére. „Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése” is elvont értelmezési hatáskör, s nem konkrét ügyre szóló „tanácsadó vélemény”. Az előzetes kontroll és az absztrakt alkotmányértelmezés az alkotmánybíráskodás ősházájában, Amerikában tipikusan *nem* bírói hatáskörök.¹⁶

3. A magyar Alkotmánybíróságnak ez az absztrakt arcéle szinte észrevétlenül alakult ki. A figyelem – s a kerekasztal-tárgyalásokon a politikai harcok – középpontjában álló kérdés ugyanis nem az egyéni alapjogvédelem léte vagy aránya, hanem az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonya volt, nevezetesen, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítheti-e a törvényeket is, avagy a törvény alkotmányellenességét megállapító alkotmánybírói vélemény után az Országgyűlés dönt a megsemmisítésről, módosításról, vagy hatályban tartásról. (Ez volt egyben a végleges szakítás a szocialista modellel.)¹⁷ Az alkotmányellenes törvény *erga omnes* hatályú megsemmisítése az, ami az európai alkotmánybírásgot alkotmánybírássá teszi.¹⁸ Az 1989. január 24-én kihirdetett alkotmánymódosítással összhangban a május 6-án közzétett igazságügyi minisztériumi törvénytervezet szervezetileg emancipálta már az Alkotmánybírásgot az Országgyűléstől, de a végső döntést a törvények alkotmányellenességéről az Országgyűlés kezében hagyta; továbbá a tervezet szerint az Alkotmánybíróság határozatai mindenkire nézve kötelezőek – kivéve az Országgyűlést, amely a jogalkotói mulasztást megállapító alkotmánybírói határozatot is elutasíthatja.¹⁹ Az ellenzék legfontosabb eredménye az alkotmánybírásról szóló tár-

¹⁶ Az előzetes normakontroll politikai voltát támasztja alá, hogy a francia Alkotmánytanács, amelynek ez az egyetlen hatásköre, valójában nem is alkotmánybírásg, s összetétele szerint sem egyezik a többi alkotmánybírással, mert tagjai között nem jogász politikusok is vannak. – Amikor a New Deal bevezetését a Supreme Court rendre akadályozta, Roosevelt elnök nem egyszerűen a bíróság tagjait akarta teljesen kicserélni, hanem a bíróság „bírói” hatáskörét elvenni, s helyette egy kötelező előzetes normakontrollt intézményesíteni.

¹⁷ Nemcsak az Alkotmányjogi Tanáccsal, hanem a lengyel és jugoszláv típusú alkotmánybíráskodással is.

¹⁸ Favoreu, L.: Az alkotmánybírásgok. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*, 65. o.; Albrecht Weber: Generalbericht. In: *Verfassungsgerichtsbarkeit in West-europa* (Hrsg. Christian Starck – Albrecht Weber) Baden-Baden, 1986, 63., 113. o.

¹⁹ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény úgy határozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, hogy az – a törvény kivételével – minden alkotmánysértő

gyalásokon az volt, hogy az Alkotmánybíróság megkapta a törvények megsemmisítésének jogát, határozata mindenkire kötelező, s a törvényhozó is köteles mulasztását az Alkotmánybíróság által megszabott határidőn belül pótolni.

Ezzel szemben az egyéni alapjogvédelem sem az 1989. május 29-én kelt, véglegesnek szánt törvényjavaslatban, sem a szeptemberben a kerekasztal által jóváhagyott szövegben már nem szerepelt. Ez annál inkább meglepő, mert az 1989. évi I. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás indokolása kilátásba helyezte, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre „nagy valószínűséggel ki fog terjedni a választásokkal kapcsolatos egyes panaszok elbírálására, valamint az emberi jogok érvényesülésével kapcsolatos jogviták egy részére”. Ez utóbbit azzal indokolták, hogy a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 41. cikkéhez és fakultatív jegyzőkönyvéhez való magyar csatlakozás nyomán 1988. december 7-től megnyílt az Emberi Jogok Bizottságának hatásköre az egyezségokmányban biztosított jogok megsértésének megállapítására. Az Igazságügyi Minisztérium első törvénytervezete ennek megfelelően még tartalmazta az alkotmányjogi panasz egy olyan változatát is, amely arra az esetre szólt, ha „valamely határozat vagy intézkedés az Alkotmányban biztosított alapvető jogait sérti” az állampolgárnak. Az Alkotmánybíróságnak lehetősége volt jogorvoslatot is nyújtani: az alapjogot sértő határozatot érvénytelenné nyilváníthatta, s a panaszos alapvető jogainak gyakorlása érdekében szükséges intézkedések megtételét elrendelhetette.²⁰

Bár az Alkotmánybíróság hierarchikus normakontrollra szorítása és egyben az alapjogi bíráskodás elutasítása jól megfér bizonyos „szocialista” nézetekkel,²¹

jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást megsemmisít, az alkotmánysértő törvény végrehajtását felfüggeszti [32/A. § (2) bekezdés].

Az Igazságügyi Minisztérium két törvénytervezetet is nyilvánosságra hozott; az elsőt 1989. május 6-án, a másodikat a tárcakörözés után, május 29-én. Az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet – 1989. május 6. – 47. §-a szerint abban az esetben, ha a határozattal érintett törvényt az Alkotmánnyal összhangban állónak ítéli az Országgyűlés, akkor az Alkotmánybíróság döntését valamennyi képviselő egyszerű/(változat:)kétharmados szótöbbségével elutasítja, és az erre vonatkozó ügy újólag nem képezheti alkotmánybíróági eljárás tárgyát. Lásd még 30., illetve 51. §

²⁰ Tervezet 49. § B változat, 50. § A változat. A 49. § A változata a hatályos törvény megoldását tartalmazta: a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán kell hogy bekövetkezzék. Viszont a bíró, az államigazgatási és más jogalkalmazó szerv köteles volt a fél kérelmére konkrét normakontrollt kezdeményezni (39. §).

²¹ A rendszerváltás előtt a normakontroll gondolatát technikai előnyökkel legitimálták. Minthogy a (jog)rend funkcionális zavarait a mérhetetlen tömegű és bizonytalanságos – törvényi szint alatti – jogalkotással magyarázták, a jogszabályi hierarchia ellentmondás-mentességének helyreállítása politikailag is kívánatosnak és veszélytelennek látszott.

sem az 1989. januári alkotmánymódosítás, sem az Igazságügyi Minisztérium nem kívánta eredetileg és elvi alapon kizárni, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyekben döntőbíró legyen; sőt az alkotmányjogi panaszon kívül az Alkotmánybíróság hatáskörébe tervezték adni a választási bíraskodást és a pártok alkotmányossági felügyeletét is. Ezeket a jogköröket az Abtv.-vel párhuzamosan megalakított, de korábban előkészített²² párt- és választási törvények azonban a rendes bíróságokra (illetve külön választási szervekre) bízta. Az egyéni jogvédelem elűnésének sem volt elvi oka. A normakontrollra való visszavonulás inkább az Alkotmánybíróság „túl nagy hatalmát” már ekkor kifogásoló bírálatok élet akarta elvenni. Másrészt, mivel a rendszerváltásban nagyszámú norma-felülvizsgálattal kellett számolni, a bíróság terhét egyelőre nem kívánták az egyéni jogorvoslatok tömegével is növelni.²³

Az ellenzék túlságosan el volt foglalva a törvény megsemmisítése jogkörének megszerzésével, a populáris akcióval és a bírák választása körüli alkudozásokkal, semhogy a hiányt észrevette volna. A színtiszta absztrakt normakontrollra berendezkedett törvényjavaslatba képviselői módosító indítvánnyal, s más szándékkal került bele az a kiegészítés, amelyet az Alkotmánybíróság később az egyéni jogvédelemre irányuló gyakorlata törvényi alapjául használt, az Abtv. 43. § (4) bekezdése.²⁴

²² Míg nem volt vitás, hogy a párttörvény és az új választási törvény megfogalmazása a kerekasztal feltétlen feladata, az alkotmánybírósági törvényt csak szeptemberben kezdte el tárgyalni a kerekasztal.

²³ Kilényi Géza, akkor a törvénytervezetért felelős miniszterhelyettes szíves közlése. Alátámasztja ezt, hogy a törvényjavaslatra érkező minisztériumi, illetve a Legfelsőbb Bíróságtól és a legfőbb ügyésztől származó észrevételek is egyöntetűen elvetették a bírói ítéletek és hatósági döntések elleni alkotmányjogi panaszt; az utóbbiak a rendes és az alkotmánybírósági hatáskör ütközésének problémáját is felvetették. A törvényjavaslat általános indokolása is jónak látta – mind májusban, mind szeptemberben – hangsúlyozni, hogy „a Javaslat az Alkotmánybíróság felállításával nem hoz létre egy szuper hatalmi fórumot”; jóllehet ennek az érvnek az ereje jócskán csökkent, miután az Alkotmánybíróság megkapta a törvények ellenőrzésének jogát is. A rendes bíróságok és az igazgatás érzékenységeének figyelembevételére vall, hogy míg az 1989. május 6-án közzétett tervezet szerint konkrét normakontrollt az állampolgár minden folyamatban lévő bírósági vagy más hatósági eljárásban kérhetett, és a bíró, illetve a jogalkalmazó szerv köteles volt a kérdést az Alkotmánybírósághoz felterjeszteni (39. §), a május 29. utáni javaslatokban már csak a bíró élhet konkrét normakontrollal, amelyet a fél csupán kezdeményezhet, de a döntés a bíróé.

²⁴ Dr. Kereszti Csaba képviselő az ex nunc megsemmisítés főszabályától való eltérés lehetőségét kívánta megadni az Alkotmánybíróságnak, ha a konkrét eset körülményei ezt megkívánják. A Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság 283. számú jelen-

4. Megalakulása után az Alkotmánybíróságra számos új hatáskört ruháztak. Ezek értelemszerűen nem szaporíthatták a már teljes körben meglévő absztrakt hatásköröket, viszont bizonyítják, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyeket eldöntő szerepe elől nem volt elvi elzárkózás. Így „alkotmányossági panaszt” lehet benyújtani a népszavazás elrendelésének és a népi kezdeményezés érdemi tárgyalásának az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása ellen, továbbá a népszavazás lebonyolítására és a népszavazás eredményének megállapítására vonatkozó törvényes előírások megsértése miatt.²⁵ 1990-ben két alkotmánymódosítás eredményeképp a korábbi Ítélkező Tanács kezéből az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe kerül a köztársasági elnök felelősségre vonása, akit ettől kezdve az Országgyűlés helyett az Alkotmánybíróság foszthat meg tisztségétől.²⁶ A helyi önkormányzatok beillesztése az Alkotmányba hozta azt a módosítást, hogy a helyi önkormányzat jogai védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Országgyűlés a Kormány javaslatára felosztatja az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő-testületet; a Kormány javaslatát az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után terjeszti elő.²⁷ A felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályok és egyéb intézkedések az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók.²⁸

5. Az Alkotmánybíróság absztrakt arcéle nem előre eltervezett hatásköri ki-egyensúlyozatlanság, hanem az utólagos absztrakt normakontrollra bevezetett, gyakorlatilag feltétel nélküli *populáris akció* következménye,²⁹ hasonlóan ah-

tése az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági és képviselői módosító javaslatokról.

²⁵ Ezt a hatáskört eredetileg a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény már az Alkotmánybíróság létrejötté előtt fél évvel tartalmazta, s az országos népszavazás vonatkozásában a jelenleg hatályos 32. § is fenntartja. A helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezéseket az önkormányzati törvény vette át és egyben feltételeit könnyítette [1990. évi LXV. törvény 51. §-a és 115. § (1) bekezdése].

²⁶ Először az 1990. évi XVI. törvény alakította át az Ítélkező Tanács összetételét: a korábbi tizenkét országgyűlési képviselő helyébe három legfelsőbb bírósági bírót és három alkotmánybírót választ az Országgyűlés, a tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke; a tisztségről megfosztásról az Országgyűlés országos szavazást tűz ki (azzal összhangban, hogy ez az alkotmánymódosítás – 1990. március 12-én – közvetlen elnökválasztást vezetett be). Az ismertetett hatályos szöveget az 1990. évi XL. törvény iktatta az Alkotmányba (1990. június 25.).

²⁷ Alkotmány 43. § (2) bekezdése; 19. § (3) l) pontja.

²⁸ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65. § (2) bekezdése.

²⁹ Minden indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését és határozott kérelmet kell tartalmaznia, az utólagos kontrollt kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály megsemmisítését is (Abtv. 22., 37. §). Nem kell egyéni jogsé-

hoz, ahogy a német és spanyol alkotmányjogi panasz elsőpró számbeli fölénye is a többi hatáskör felett a tágra nyitott indítványozási joggal függ össze.³⁰ A rendszerváltás ténye, a hatályban maradt régi jog megtestesítése az új Alkotmánnyal ellentétes szabályoktól nem játszott ebben a várt szerepet. Ilyen „közérdekű” célzata csak néhány politikai indítványnak volt (például a társadalmi bírászkodás, a szakszervezetek törvényi képviselői joga ellen);³¹ a populáris indítványok folyama megszakítás nélkül terelődött át az új rendszer jogszabályaira. Időközben a gyakorlatban nyilvánvalóvá vált, hogy az elvont kontroll indítványozói a legtöbb esetben jogaikban érintettek, akiknek helyzetén nemegyszer a jogszabály megsemmisítése is segít.³²

Mindezzel együtt az elvont döntésre kiképzett hatásköröknek messzemenő következményei lettek. Az elvont normakontroll készítette és egyben igazolta az alkotmánybírói eljárás „ügyfél nélkülivé” válását; az indítványok szabad kezelését, beleértve az Alkotmánybírók által magának feltett kérdéseket; s végül az igen-nem típusú alkotmányossági döntések szinte kizárólagos voltát is.

a) A bárki által indítványozható absztrakt normakontroll az elé a kérdés elé állította az Alkotmánybírókat, hogy elsődleges feladata az absztrakt alkotmányos rend (s benne a normahierarchia) biztosítása-e, vagy az alapvető jogokon esett egyéni sérelmek orvoslása. Márcsak azért is, mert eljárását az Alkotmánybíróknak magának kellett kialakítania, viszont el kellett járnia, sürgetően és elkerülhetetlenül úgy merült fel a kérdés, mint a „bírói” vagy a „szakértő alkotmányvédő hatósági” működés dilemmája. Az Alkotmánybírók első évéről ké-

relmet, de még érintettséget sem igazolni, nincs ügyvédkényszer, de még formakényszer sem. Az Alkotmánybírók nagyvonalú gyakorlatának elemzését az indítványok elfogadásában lásd alább.

³⁰ Magyarországon az összes indítvány 80%-a utólagos absztrakt normakontrollra irányul. Németországban az ügyek 95%-a alkotmányjogi panasz (Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band III/2., München 1994, 1281. o.); Spanyolországban az alkotmányjogi panaszok az összes többi eljárás tízszeresét teszik ki (Rubio Llorente, F.: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Spanien*. In: Starck – Weber: i. m. 267. és 275. skk. o.), azaz arányuk itt is 90% fölött van. Természetesen az alkotmányjogi panaszoknak csak egy része egyben normakontroll is.

³¹ 40/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 191.; 1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42.

³² Még az elvont alkotmányértelmezés is tanácsadó véleményként funkcionált: mindig tudni lehetett, milyen konkrét ügy miatt kérnek általánosan kötelező értelmezést. – Van aki először a számára kedvező jogi helyzetet kívánja megteremteni az Alkotmánybírók ítéletével, van aki az ismétlődő helyzetben számít jobb jogi pozícióra (például adójogszabály megtámadásával). Ezeket a reményeket az ügyek hosszabodó átfutási ideje némileg leűti.

szített elnöki beszámoló tanúsága szerint³³ a bírák végül egyetértettek abban, hogy az Alkotmánybíróság jellegét tekintve bíróság, de a többség nem akarta követni a bírói eljárást: „a kontradiktórius, szóbeli és nyilvános eljárás (vagy akár csak egyes elemeinek) alkalmazása az elvont jogszabálykontrollra több bíró számára elejétől fogva ellentmondásos vagy indokolatlan volt”. Noha az Alkotmánybírósággal szembeni bizalmatlanságnak is kapóra jött a bírósági vonások számonkérése,³⁴ a nyilvános tárgyalás nyilvánosságáról és az indítványozók szerepléséről szerzett tapasztalatok, továbbá az ügyek nagy száma, a kialakuló munkamódszerek tehetetlenségi nyomatéka,³⁵ mind az ügyfél nélküli írásbeli „per” felé sodorta az Alkotmánybíróságot. Elvi indokolásként éppen a populáris akció és az elvont kontroll lényegi vonása kínálkozott: az indítványozó nem saját jogait érvényesíti, hanem a köz érdekében, az alkotmányos rend helyreállításáért lép fel, következésképp a jogérvényesítés eljárási garanciáira itt nincs szükség, hanem az elvont alkotmányossági vizsgálatnak megfelelő *sui generis* eljárást kell kidolgozni. Még a bírósági jellegről és a döntés-előkészítés színvonaláról folytatott belső viták íze érződik az első évet záró megállapításon: „az ügyet határozathozatal előtt nem az ügyféllel, hanem saját magunkkal kell megtárgyalnunk”.

Az absztrakt kontroll tehát függetlenedik az indítványozótól és az indítványtól is. A bíróság bevonta az elbírálásba a kérdésessé tett problémával összefüggő törvényi rendelkezéseket, az alkotmánynak megfelelő újraszabályozáshoz szükséges mértékben semmisített meg jogszabályrészeket, kimondta, hogy az ügyet az indítvány visszavonásától függetlenül folytathatja.³⁶ Az ügy uraként az Alkotmánybíróság voltaképpen saját kérdéseit válaszolhatja meg. A kritikusok, akik az Alkotmánybíróság politikai jellegét látják abban, hogy hivatalból is eljárhat, s kifogásolják, hogy a korlátlan indítványozási jogot is tetszése szerinti ügy „beadatására” használhatja fel,³⁷ rossz helyen keresik az Alkotmánybíróság igazi aktivitásának területét. (A gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság még a mulasztás hivatalbóli vizsgálatával is rendszerint csak „járulékosan”, a normakontroll „kiterjesztéseként” él.) Az „önindítás” igazi lehetősége a problema-

³³ Lásd e kötet első tanulmányát.

³⁴ Ennek az irányzatnak nyitánya Törő Károly: Az alkotmánybíráskodás kérdőjelei. *Magyar Jog*, 1991/5. 280. o.

³⁵ Mind a technikai munkamódszerek – tudniillik az ügyek többségében rögtön határozattervezet készült –, mind az indítványok e hatáskörben szinte önként adódó szabad kezelése.

³⁶ Ez a gyakorlat a 10/1990. (IV. 27.) AB határozat ügyétől kezdődött, ABH 1990, 50.

³⁷ Az Alkotmánybíróság sosem indított hivatalból önálló eljárást. Ezzel a joggal csak akkor élt, ha már folyó ügyben terjesztette ki a vizsgálódást. A bírálatok szintén Törő cikkével kezdődtek (i. m. 281. o.).

tizálás, azaz az alkotmányossági kérdés megformálása. Az ügyvédkényszer hiánya, az *ex populo* érkező szakszerűtlen indítványok tömege rákényszerítette a bíróságot, hogy maga hámozza ki az alkotmányossági kérdést a beadványból – hacsak nem akarja a határozott kérelem hiányában vagy más eljárási okból elutasítani. Általában nem akarta: a magyar alkotmánybíráskodás sajátossága, hogy a válogatási eszközöket *fordítva*, az eljárások számának növelésére használja fel. Az alkotmányosság megalapozásának lendülete arra vitte az Alkotmánybíróságot, hogy minél sűrűbbre szője a precedensek hálóját, s minél hamarabb lefedje válaszaival az egyes alkotmányos jogok területét. Számtalan teljes ülés kezdődött az indítvány alkalmassága kétes voltának bejelentésével, és azzal a közbülső döntéssel, hogy az (egyébként előkészített) ügyet tárgyaljuk. Ahogy az olasz alkotmánybíróság is fölteszi a maga „előzetes kérdéseit”, amelyek az indítványban nem szerepelnek, de amelyeket az ügy megalapozása szempontjából jónak lát azzal együtt eldönteni; ahogy a német alkotmánybíróság az első ügyekben függetlenítette az indítványt az ügyféltől és magát tette meg a per urának; az absztrakt normakontroll sajátosságai ugyanebbe az irányba vitték az Alkotmánybíróságot, amely ezeket a külföldi mintákat akkor nem ismerte.³⁸ A saját kérdés feltevését és eldöntését ugyanis az alkotmányossági vizsgálat elvont jellege teszi lehetővé. Csakis egy konkrét eset tényállása és a kontradiktórius per tényálláshoz kötött érvei adják ugyanis azt a szövegösszefüggést, amely egyáltalán értelmet ad az indítványhoz kötöttségnek.

b) Az absztrakt alkotmányossági kérdésre absztrakt a válasz, és *alkotmányossági*: a norma alkotmányosságáról igen-nem típusú döntés születik, s ez politikailag kenyértörésre viszi az ügyet. Kontextus nélküli ügyben nehéz is mást (tudniillik az alkotmányosság meglétét vagy hiányát finomító feltételeket) mondani, hacsak az Alkotmánybíróság nem fogalmaz meg saját maga által elvileg levezetett absztrakt „alkotmányossági követelményeket a jogszabály alkalmazásánál”. Ami pedig a politikai konfliktust illeti, az amerikai bíró „először megbizonyosodik, lehetséges-e tisztességes módon olyan értelmezést adni a jog-

³⁸ Az olasz alkotmánybíróság ezzel a módszerrel a saját maga által jónak látott kérdést dönti el, s olyan irányba viszi a normakontrollt, amelyet az indítványozó nem is sejtett. Cheli, E. – Donati, F.: *Methods and Criteria of Judgement on the Question of Rights to Freedom in Italy*. In: Beatty, D. M. (ed.): *Human Rights and Judicial Review. A Comparative Perspective*. Dordrecht, Boston, London, 1994, 234. o.

Az absztrakt normakontroll területén a német alkotmánybíróság már működése első éve óta függetlenítette magát az indítványtól, amely csak az eljárás megindulásához szükséges. BVerfGE 1, 414; Stern: i. m. 1260. skk. o.

szabálynak, amelynél fogva az [alkotmányossági] kérdés elkerülhető”.³⁹ A német alkotmánybíróság szintén a kezdetektől fogva alkalmazza a jogszabály alkotmánykonform értelmezését: ha ilyen értelmezés egyáltalán lehetséges, nem semmisíti meg a normát. De kikerüli a politikai hatalmi ágakkal való nyílt konfliktust akkor is, ha csupán deklarálja az alkotmányellenességet, és a norma megváltoztatására teret hagy a jogalkotónak.⁴⁰

Eltételezve attól, hogy a norma megsemmisítése vagy az erre irányuló indítvány elutasítása elkerülhetetlenül politikai értékelést kap, hiszen mindig az Alkotmánybíróság és a törvényhozás vagy a kormány viszonyáról van szó, a politikai propaganda és a sajtó számára – mint a tapasztalat tanítja – csak ezek a fehérfeke ítéletek használhatóak, s bármely árnyaltabb határozatot képtelenek közvetíteni közönségük felé. Az Alkotmánybíróság csak hosszabb várakozás után, s ekkor is különvéleményekkel, 1993-ban vezette be az ennek megfelelő köztes megoldást.⁴¹ A készítés nem annyira a politikai konfliktus kerülésére való törekvés volt, hiszen az Alkotmánybíróság általános vonala ezt inkább kihívta, hanem az absztrakt döntésből folyó merevség. A megsemmisítés érinthet olyan jogszabályt is, amelynek volna alkotmányos értelmezése, s fenntarthat alkotmányellenes normákat, ha azok az alapjogot nem veszélyeztetik „elég” súlyosan. A mindent vagy semmit határozatok szükségszerűen „a szorosan vett alkotmány- és normaértelmezésen kívüli, megítéléstől függő és gyakorlati szempont alapján dőlnek el” ilyen vagy olyan irányban (ABH 1993, 267.). Itt leplezi le az

³⁹ Brandeis, J. in *Ashwander v. TVA*, 297 U.S. 288, 346 (1936). „The Court developed ...a series of rules under which it has avoided passing upon a large part of all the constitutional questions pressed upon it for decision. ...It is a cardinal principle, that this Court will first ascertain whether a construction at the statute is fairly possible by which the question may be avoided.” Így volt ez már Marshall főbíró idejében is, a 19. század elején, lásd Gunther, G.: *Constitutional Law*. (12. ed.) Westbury, N. Y., 1991, 1642. o.

⁴⁰ BVerfGE 2, 266, 282. Stern: i. m. 1704. skk. o.

A magyar Abtv. által nyújtott lehetőség arra, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánított normát jövőbeni időpontban semmisíti meg az Alkotmánybíróság, keményebb és konfliktussal terhesebb eszköz ennél, éppen a határidő miatt. Ez a vizsgált jogszabály tartalma szerint lehet jogalkotásra kényszerítő eszköz is: például az abortusz törvényi szabályozását a megsemmisítés előtt meg kellett alkotni, hacsak nem akarta a törvényhozó, hogy minden abortusz büntetendő legyen; hasonlóan: ha nem lép be az új törvény a titokvédelmi jogszabályok megsemmisítési határideje előtt, nincs államtitok és szolgálati titok Magyarországon. A német alkotmánybíróság nem szab határidőt – az adatvédelmi törvény megszületése és a népszámlálási ítélet között öt év telt el.

⁴¹ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.

Alkotmánybíróság, hogy az absztrakt döntés sosem olyan absztrakt, mint amilyennek látszik; s a kérdés az, a határozatot befolyásoló tények valamely konkrét jogvita tényálláselemei-e, avagy más (esetleg politikai) megfontolások.

Az absztrakt döntések mögött láthatatlanul ott van az indítványra okot adó konkrét ügy. De ha ki is mutatható, hogy az Alkotmánybíróság tekintettel volt a háttértényállásra, az indítványfajtatól, vagy leginkább a megsemmisítés időpontjától függ, hogy a határozat befolyásolhatja-e az adott ügyet. Az Alkotmánybíróság vágya a differenciálásra – amelyet a jogok határát finoman kidolgozó nemzetközi bíraskodás⁴² és az igazi alkotmányjogi panasz esetei keltettek fel – érthető: az absztrakt normakontroll esetén legfeljebb az indokolásban van módja a tárgyalta alapjog terjedelméről felfogását kifejezni, de rendelkezni csak a norma fenntartásáról vagy eltörléséről tud. Ám ha az értelmező rendelkező rész ennél többet mondhat is, az Alkotmánybíróság mégsem juthat tovább annál, hogy a lehetséges normaértelmezés határát *szintén elvontan* megrajzolja. Ez a közvetítő megoldások csapdája, akár az absztrakt normakontrolltól, akár a konkrét eset eldöntésében tett elvi megállapodástól jutunk el idáig. Csakhogy az utóbbi esetben ott van a megbízható értelmezési háttér az adott ügy tényeiben, míg az elvont indítvány motivumaira hivatkozni mindig támadási felület marad. Az ellentmondás oka nem az Alkotmánybíróságban van, hanem abban, hogy az absztrakt normakontrollt vagy absztrakt alkotmányértelmezést konkrét ügy megoldására kérik; az Alkotmánybíróság pedig nem válaszolhat arra, ami a kérdés mögött rejlik. Az indítványozó (és a politika, a közvélemény) persze ezt a különbséget nem érti, az érintettek az elvont választ a konkrét ügyre akarják alkalmazni. A mindenkire kötelező, normához hasonló és akként is fogalmazott elvont alkotmánybírósági határozat és az adott ügyben való végrehajtása közötti szakadék az ítélet kötelező erejét is elnyelheti. Minden norma végrehajtása teret ad ugyanis az értelmezésnek, s ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság már nem bírálhatja felül – legalábbis nem valamely absztrakt hatásköre keretében. Ebből származik azután az ismert vád, hogy a bíróság döntése „dodonai”. Az Alkotmánybíróság pedig kénytelen hallgatni, hiszen ha az általa adott norma betartását és értelmezését ítélné meg, éppúgy túllépné a jogszerűség körét, mint ahogy alkotmányt sért az, aki ezzel a helyzettel visszaélve az Alkotmánybíróság döntése ellenében értelmezi és alkalmazza az Alkotmánybíróság döntésében foglalt szabályt. Az Alkotmánybíróság persze nem várhatja el, hogy hallgatása példaértékét és hősieségét a politikai élet elismerje; csak az elvont hatáskörből adódó sajátosságokat ismételgetheti.

⁴² Minden strasbourgi adaptáció esetén figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy ott nem arról szól-e az ítélet, hogy adott bírósági ügyben megsértették az egyezményt, míg a magyar normakontroll szükségképpen általánosabb dimenzióban folyik.

Az elvont alkotmányértelmezés vonatkozásában ezt a helyzetet az Alkotmánybíróság már az első évben megtapasztalta. Az I. kárpótlási ügyben⁴³ nyilvánvaló volt, hogy a miniszterelnök a tulajdoni klauzula értelmezését a tervezett kárpótlás koncepcionális vitájában való döntés végett kéri. Az első év e kötetben is szereplő beszámolója így reflektál erre:

„A határozat sajátos kettőssége, sőt lebegése a konkrét kérdések fölött az Alkotmánybíróság erőfeszítését tükrözi arra, hogy megőrizze, sőt deklarálja függetlenségét a napi politikától, de egyszersmind eleget tegyen a rá hárult történelmi felelősségnek, hogy a gazdasági rendszerváltás alapkérdésében, az állami tulajdon sorsában a jogi határokat meghúzza. Ennek a törekvésnek az eredménye egyrészt az, hogy a határozatban a pozitív diszkrimináció feltételei részletesen kidolgozva, absztrakt és végsőnek tetsző megfogalmazásig jutnak el, amelyet az Alkotmánybíróság a továbbiakban szilárd formulaként fog használni. Ezt a tesztet alkalmazhatja a törvényhozó – előzetes normakontroll helyett – magára a földtörvényre, s a várható hasonló ügyekre, kezdve az egyházi vagyontól a »kárpótlásig«. Másrészt az Alkotmánybíróság a tulajdonra nézve is az ügyön túlmutató elveket fektetett le: a tulajdon védelmének függetlenségét annak magán- vagy köztulajdonként való osztályozásától, továbbá a kisajátítás és államosítás azonos alkotmányi feltételeit. A tulajdon és az egyenlőség kérdésében tehát az Alkotmánybíróság hosszú távra érvényes elvi tételeket mondott ki, ezzel a mindenki számára kötelező értelmezéssel mintegy kiegészítve az Alkotmányt. A törvényhozó alkotmányos mozgásterének ilyen kijelölésével döntően hozzájárult az induló tulajdoni rend stabilitásához. (A második alapkövet az Alkotmánybíróság államosítási határozata fogja letenni.)

Ezzel az elvi réteggel szemben a föld reprivatizációjával és más tulajdoni tárgyak privatizációjával az Alkotmánybíróság kizárólag annyiban foglalkozott, amennyiben ezekre nézve a miniszterelnök indítványa adatot és kérdést tartalmaz, s kényszerül arra, hogy ne hivatkozzon a törvénytervezetre, azaz ne gyakoroljon előzetes normakontrollt. Az Alkotmánybíróság tehát – mintegy mintaként – felállította saját tesztjét a kérdezett földproblémára is, de nem válaszolta meg: a kérdezett megkülönböztetés nem feltétlenül, hanem »alkotmányos indokok hiányában« alkotmányellenes. (A tesztet kielégítő indokokat pedig sem az indítvány, sem az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátott dokumentumok nem tartalmazták.) A tsz-tulajdon beemelését az Alkotmány tulajdoni garanciái alá viszont konkrétan meg kellett tenni az értelmezés eredményeként. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság annyira tekintettel volt a kérdés politikai aktualitá-

⁴³ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73. A Kormány koncepciójára az indokolás a 75–76. oldalon utal vissza.

sára, hogy »kibeszélt« az ítéletből, és utalt a szövetségi vagyon szétesztésének más, alkotmányos módjaira.”

Mivel a kárpótlás ügye minden lehetséges formájában az Alkotmánybíróság elé került, az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt arra, hogy az előzetes, majd az utólagos normakontroll során lenyesse azokat – az olasz alkotmánybíróság terminusával élve – törvényhozói excesszusokat, amelyek nemcsak egyszerűen túlmentek az Alkotmánybíróság által a törvényhozói mérlegelésnek hagyott széles sávon, hanem a földtulajdon természetbeni helyreállítását célozva, kifejezetten az elvi alkotmányértelmezés megkerülésére irányultak. A Göncz I–III. ügyekben,⁴⁴ s különösen a III.-ban az Alkotmánybíróságnak már az indítvány elfogadásánál megkülönböztetést kellett tennie az alkotmányértelmezésre okot adó konkrét vita és az elvont értelmezéssel megválaszolható kérdések között; külön utalni kellett arra is, hogy az elnöki aktus alkotmányosságának elbírálására kizárólag az Alkotmány 31/A. §-a alapján kerülhet sor; óriási politikai nyomásnak kellett ellenállnia, hogy megmaradjon hatáskörének keretei között, s határozata végrehajtásáról ne nyilatkozzon meg. Az utólagos normakontroll eseteiben a döntés főszabályként már csak a jövőendő alkalmazásoknak szól, s hacsak nem alkotmányjogi panaszról vagy konkrét normakontrollról van szó, különleges indok kell ahhoz, hogy az indítványt kiváltó egyedi ügyre is alkalmazható legyen. A helybenhagyó döntés legitimáló ereje,⁴⁵ éppen úgy, mint az alkotmányellenesség megállapításáé, persze az ítélet előtti konkrét aktusokra is kisugárzik. Csak-hogy az ilyen erkölcsi vagy elvi következtetések még inkább annak a kezében vannak, aki levonja őket. A bírósági elnökök kinevezése ügyében az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmények felállításával konkrét mércét adott az ügyre okot adó kinevezések alkotmányosságának megítélésére is. Noha nyilvánvaló volt, hogy a határozat követelményei ebben az ügyben sem teljesültek, az Alkotmánybíróság akkor sem nyilvánulhatott meg, amikor az igazságügy-miniszter saját eljárása igazolására a határozatra hivatkozott.

Az absztrakt döntések elvont gyümölcse – az elvi tisztázás – mindezekben az esetekben édes maradt. Az absztrakt normakontroll feladatát tekintve semmin nem esett csorba. Miért állna jobban az Alkotmánybíróság a jogkövetés szempontjából, mint bármely más normaalkotó? Mégis, nem zárhatjuk el fülünket az

⁴⁴ Göncz I.: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; Göncz II.: 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; Göncz III.: 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság csak kezdetben mondta ki, hogy a támadott jogszabály nem alkotmányellenes, később arra szorítkozott, hogy az (alkotmányellenességet állító) indítványt elutasítja. Ennek is van azonban legitimáló hatása, különösen, ha az alkotmányosság kétségbevonása nyilvánosságot kapott.

elől, hogy a gyakorlatban az Alkotmánybíróságtól igen sokszor konkrét ügyekben kérnek jogi meghallgatást, hogy az Alkotmánybíróság iránti bizalom bíróság voltának is szól. Nem véletlen az alkotmányjogi panasz sikere azokban a jogrendszerekben, ahol létezik, s nem véletlen az egyéni alapjogvédelem nyújtására való lehetőségek keresése azokban a jogokban, ahol ilyen nincs.

6. Az Alkotmánybíróság hatásköréből a német típusú alkotmányjogi panasz hiányzik, amely nemcsak a jogalkotói, hanem minden állami aktus felülvizsgálatát lehetővé teszi, ha az alapjogot sért. Ezzel szemben az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz saját ügyben indítványozott normakontroll. A törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint azt a hiányt pótolja, hogy jogszabállyal szemben jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva. Jogorvoslattá viszont csak akkor válik, ha minden esetben vannak a konkrét ügyre nézve is jogkövetkezmenyei. Erre nézve az Abtv. viszont külön rendelkezéseket nem tartalmaz.

„Az alkotmányellenes jogszabály egyedi ügyben való alkalmazhatlanságának kimondása” külön ága lett az Alkotmánybíróság judikatúrájának. Míg konkrét normakontroll esetén nem okozott problémát, hogy a megsemmisített jogszabályt az ügyet kezdeményező bíró az előtte folyamatban lévő ügyben nem alkalmazhatja [ez következik mind a konkrét normakontroll funkciójából, mind az Abtv. 43. § (1) bekezdése tiltó szabályából, amely a tényállás keletkezése idején hatályos norma alkalmazásának szabályát áttöri], a jogerős határozatot követő alkotmányjogi panaszoknál az Alkotmánybíróság ítéleti rendelkezésekkel próbálta a hiányzó perjogi szabályozást pótolni. Ezek – az amerikai bíróságok és a német alkotmánybíróság más állami szerveket kötelező „rendelkezéseire” emlékeztető – próbálkozások⁴⁶ több ellenállást, mint sikert hoztak. Itt, ahol a bíróságok, de az igazgatási szervek is saját önállóságukat és hatásköreiket érezték veszélyeztetve, nem bizonyult elegendőnek az alkotmányjogi panasz „funkciójára” való (egyébként kézenfekvő) hivatkozás. Az Alkotmánybíróság, miután néhány esetben a legkülönbözőbb formában „rendelkezett” a konkrét ügyről – „a megsemmisített jogszabályok nem képezik hatásköri akadályát a bírói eljárásnak”, bírói ítéletek megsemmisítése, anyakönyvi bejegyzés megváltoztatásának „elrendelése”, miniszter „felhívása” konkrét igazgatási eljárások megismétlésére –,⁴⁷ belátta, hogy a *remedial activism* területén nincsenek eszközei határozatai végre-

⁴⁶ Az analógia meglehetősen tág: ezekben az országokban ugyanis az alkotmánysértő bírói ítélet megsemmisíthető, s nem annyira az ügy, mint az általános jogi helyzet továbbbi rendezéséről és az alkotmánnyal összhangba hozásáról van szó. Ez gyakran az új jogalkotás megszületéséig szükséges átmeneti (igazgatási) tennivalókat írja elő. Lásd például Wayne bíró saját gyakorlatát (Wayne: i. m.), vagy a német abortuszítélet átmeneti rendelkezéseit.

⁴⁷ ABH 1990, 145.; 1991, 272., 408.

hajtására, s visszavonult az Abtv. törvényi formulájára: a megsemmisített jogszabályi rendelkezés a konkrét esetben nem alkalmazható. Arról, hogy ez hogyan hatályosul, az Alkotmánybíróság határozata hallgat.

A „valódi” alkotmányjogi panasz nem vezethető be az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság ezért 1991-től a törvény megváltoztatását követelte – a „rendelkezéseket” pedig a konkrét ügyek szintjéről átvitte az absztrakt határozati rendelkezések, a kvázi normaalkotás területére, ahol kompetenciáját senki sem kérdőjelezi meg.⁴⁸ A sokkal nagyobb horderejű elvi tételeket („Leitsatz”), az „élő jog” alkotmányossági vizsgálatát, a norma alkotmányos értelmezési tartományának elvont kijelölését a bíróságok és más jogalkalmazók nem érezték felségterületük megsértésének – pedig nagyon is a joggyakorlat ellenőrzéséről van szó. Az Alkotmánybíróság mint „jogalkotó” elfogadása, s mint jogalkalmazó elvetése jól mutatja, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetéséért ugyanazt a harcolt kell(ett volna) megharcolni, mint a normamegsemmisítés jogáért az Országgyűléssel. Az alkotmányjogi panasz ugyanis a teljes állami szférát közvetlen alkotmánybírósági kontroll alá helyezi.

Az alkotmányjogi panasz megszerzése tehát nem csupán egy további hatáskört jelent, és nem is egyszerűen egy „konkrét” hatáskört. Ezért nem volt következtelen az Alkotmánybíróság, ha egyrészt az alkotmányjogi panasz felvételéért küzdött az Abtv.-be, másrészt azonban a jól berendezett és bejáratott absztrakt normakontrollhoz hasonló eljárások útjáról nem akart letérni, s mindent megtett, hogy egyedi tényállásokkal ne kelljen foglalkoznia. Ahol a törvényhozó ilyenre gondolhatott volna – különösen az önkormányzati képviselő-testület feloszlításának véleményezésekor és a helyi népszavazási ügyekben –, az Alkotmánybíróság, amennyire lehetett, elvi állásfoglalásra vonult vissza.⁴⁹ Nagy lehetőséget szlasztott el viszont az Alkotmánybíróság, mikor az Alkotmány 43. § (2) bekezdését (jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat) szűkítően mint nem hatásköri, hanem a törvényhozót konkrét hatásköri szabá-

⁴⁸ Kivéve saját magát, lásd a többségnek jogalkotást, sőt alkotmányozást felróv számos különvéleményt. Az aktivizmus bírálói a „Leitsatz”-okkal soha nem foglalkoztak.

⁴⁹ A helyi képviselő-testület alkotmánnyal ellentétes működésének véleményezéséről szóló 1220/H/1992. AB határozat indokolása kimondja, hogy „Az Alkotmánybíróság az Ötv. 114. §-ában megállapított feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. Ezért a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Határozatában csak arról a jogi kérdésről nyilatkozik, hogy önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes. Az Alkotmánybíróság elvont, elvi véleményét nyilvánított...” ABH 1992, 631.

lyok megalkotására kötelező rendelkezést értelmezte. Pedig ez a jogosítvány mint valódi *kommunale Verfassungsbeschwerde* is értelmezhető lett volna, amely megnyitja az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz típusú ítélezését.⁵⁰ Élt az Alkotmánybíróság az egyetemi autonómiát sértő „egyéb intézkedés” vizsgálatával és megsemmisítésével. Az adott eset azonban határeset volt: más intézményre vonatkozó hasonló rendelkezést normakontrollként bírált el az Alkotmánybíróság.⁵¹

A valódi alkotmányjogi panasz csak akkor vonható a voltaképpeni alkotmánybíráskodás körébe, ha járulékosan normakontrollt is tartalmaz. Ekkor viszont valóban az európai és amerikai modell közös nevezője. A nem az ügyben alkalmazott jogszabály, hanem kizárólag a hatósági és különösen a bírósági döntés elleni panaszt viszont csak az elbírálásához szükséges alkotmányértelmezés tartja indokolhatóan alkotmánybírósági hatáskörben. Európában ilyen alkotmányjogi panasz Németországban és Spanyolországban van, s néhány újabb alkotmánybírószágnál fejlődhet még ki. Különösen a megnövekedett számú alkotmánybírószágra tekintettel ma már kérdéses, nevezhető-e az alkotmánybíráskodás általános fejlődéstendenciájának a törvények vizsgálatáról a jogalkalmazására való átmenet.⁵² Ez csak akkor van így, ha tekintetbe vesszük a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszokat és bírói felterjesztéseket, illetve mindazokat az eljárásokat és eszközöket, amelyeket az alkotmánybíróságok a pusztán normamegsemmisítés vagy a

⁵⁰ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 249. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és az Ötv. 3. §-a „csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített”. Ez összhangban van ugyan az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, csak hogy a többi esetben sérelmezték valamely önkormányzati alapjog megsértését is, míg az adott esetben egy tulajdoni kérdésben az ellátás-szervezési felelősségből levezetett megállapító ítéletet kértek. Ennek elutasításához a fenti általános megállapítás nem lett volna szükséges, hiszen az indítvány törvény ellen irányult, s – mint a határozat is tartalmazza – Alkotmánytól független, önálló törvényértelmezést az Alkotmánybíróság nem végez.

Az alkotmányjogi panasz persze csak alkotmányos jogokra vonatkozik, itt pedig maga az Alkotmány terjeszti ki az önkormányzat indítványozási jogát minden jogra. Másrészt az Alkotmánybíróság az önkormányzati alapjogokat hatásköri szabálynak tekinti, amelyeket ugyane rendelkezés értelmében rendes bíróságok védenek.

⁵¹ 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170. Hasonló tényállás szolgált a Magyar Televíziót létszámcökkentésre kötelező kormányhatározat vizsgálatának alapjául. 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158.

⁵² Favoreu: i. m. 69. o.; aki ebből következtet a második trendre is, hogy tudniillik az indítványok szűrése válik központi problémává.

norma fenntartása közötti árnyaltabb megoldásként kifejlesztettek (alkotmányos jogértelmezések, jogszabály-kiegészítések). Ekkor ugyanis az alkotmánybíróságnak érintenie kell a joggyakorlatot is. Sajátos köztes megoldások jöhetnek így létre, amelyek a joggyakorlatot *általában*, tendenciáiban képesek kontrollálni. A magyar Alkotmánybíróság kényszerűen tért erre az útra, amikor világossá vált, hogy az Abtv. óhajtott módosítására, az igazi alkotmányjogi panasz bevezetésére nem lehet egyhamar számítani. Ebből az irányból gyakorlatilag majdnem olyan messzire lehet eljutni a joggyakorlat tendenciáinak alkotmányossági megítélésében, mint amikor az alkotmánybíróságnak joga van a konkrét panaszolt ügyek közül csak az elvi jelentőségűekkel foglalkozni. Az Alkotmánybíróság e köztes megoldásokkal biztos legitimációs területén, az absztrakt kvázi jogalkotáson belül maradhatott. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a *végrehajtás* területén fellépő hátrány. Míg az igazi alkotmányjogi panasszal rendelkező alkotmánybíróságok képesek elérni, hogy határozataikat az egész jogalkalmazói szféra tiszteletben tartsa,⁵³ a nem a jogszabály megsemmisítésére irányuló „normatív” alkotmánybírósági határozatok végrehajtása sokkal bizonytalanabb. Ezt az Alkotmánybíróság is kénytelen volt megtapasztalni, s ez az egyik oka a testületen belül is a „jogorvoslati aktivizmussal” szembeni ellenkezésnek.

7. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát, amellyel saját hatáskörét alakítja, a fenti összefüggésben kell szemlélni. Az Abtv. a klasszikus alkotmánybíráskodás, a normakontroll keretében marad; az Alkotmánybíróság azonban megkezdte az alkotmányossági ellenőrzés kiterjesztését a joggyakorlat általános tendenciáira is, amennyiben ez még a normakontrollal összefüggésbe hozható. Az Alkotmánybíróság vállalta politikai jellegét: eddigi történetében az Alkotmánybíróság és a többi hatalmi ág viszonya folyamatosan napirenden volt és az Alkotmánybíróság hatáskörfejlesztése pontosan erre válaszolt. Másrészt az Alkotmánybíróság meghozta az összes indítványozott policy- és értékdöntést, miközben mindent megtett pártatlansága fenntartásáért. Ezzel remélt az alkotmánybíráskodás politikai jellegének helyes értelmezéséhez hozzájárulni. Az alkotmánybírósági határozatok egyedi ügyben való érvényesülésére fordított gond mellett az Alkotmánybíróság azonban döntően az absztrakt hatáskörök területén mozgott. Ez nem zárta ki, hogy a többi hatalmi ággal való határokat az Alkotmánybíróság e területen is – főleg az előzetes normakontrollal és az elvont

⁵³ Ezt az előnyt Favoreu a német és spanyol bíróság jogrendre gyakorolt hatása elemzésekor első helyen említi. Az olasz alkotmánybíróság vagy újabb és újabb konkrét normakontroll keretében állandó ismétlésre kényszerül, míg a felsőbbbíróságok gyakorlata megváltozik, vagy áttér a jogértelmezés egyedi ügyekben való elbírálásáról a helyes értelmezés általában való meghatározására. Favoreu: i. m. 69., 93., 115. o.; Cheli – Donati: i. m. 235. skk. o.

alkotmányértelmezéssel összefüggésben – ne húzza meg. Hatáskörének alakítását az Alkotmánybíróság rendszerint funkcionális szükségszerűséggel, „feladatának betöltésével” igazolja, ahol az önértelmezés csak támaszkodik összehasonlító felsorolásra vagy a törvényhozó szándékára. Az eszközökben, hasonlóan ahhoz, ahogy az igazolásban, keverednek az Alkotmánybíróság saját megoldásai a kölcsönzésekkel. Az előbbiek is azonban – mint nemegyszer utólag kiderül – összhangban vannak azzal móddal, amelyet más alkotmánybíróságok alkalmaztak. Így az indítványhoz kötöttség szabadabb kezelésével a német alkotmánybíróság már első ügyeiben is élt. Az „első jog” nyilvánvaló olasz jövevényintézmény. A bírói hatalomhoz való kényes viszony a *verfassungskonforme Auslegung* kiindulásának megfordítására kényszerítette a magyar Alkotmánybíróságot: hogy ne sértse a bíróságoknak fenntartott jogszabály-értelmezést, inkább a jogszabály értelmezésére az Alkotmányból levezethető követelményeket, az elvont „alkotmányos értelmezési tartományt” határozza meg. Végül módot talált az Alkotmánybíróság arra is, hogy az Abtv.-ből hiányzó „ideiglenes intézkedést” – azaz a vizsgált norma alkalmazásának a határozathozatalig való felfüggesztését – pótolja. Az 1995 nyarán hozott stabilizációs törvénycsomag több rendelkezésének hatályba léptető szabályát semmisítette meg az Alkotmánybíróság (az átmeneti idő hiányának alkotmányellenességére hivatkozva), miközben az adott intézkedések tartalmi elbírálását csak ezután kezdte meg.⁵⁴

III. Ajánlás

Az ünnepi kötetekben van valami az *áldozat* eszméjéből: ki-ki felajánlja termése javát (esetleg zsenyéjét) az ünnepeltnek. A méltatás szokás szerint külön cikk dolga; mások témájukat kapcsolják össze valami szubjektív áthidalással a kötet által megtisztelt személy működésével. Nálam ilyen közvetlen tematikus kapcsolatot csak erőltetni lehetne, ám Benedek Ferencnek döntő befolyása volt arra, hogy jogász maradtam, és arra is, hogy milyen törekvések kormányozták pályámat. A pécsi egyetemre való visszaemlékezéseket – általában irodalmárok tollából – nem szokta jó szívvel fogadni a Kar: ezek többnyire pittoreszkbe csúsznak, mert nem a shakespeare-i rossz, hanem az anekdotikus éli túl leginkább az embert. Én a Múzsát azért szólítom, segítsen tárgyilagos maradni. Azt szeretném összefoglalni, mit jelentett Benedek tanár úr *sokunk* számára a hatvanas évek elején a pécsi jogi karon, mit kaptunk tőle maradandó útravalóul.

⁵⁴ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188. és 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.

Egy pillantás a környezetre mégis kikerülhetetlen. A rendszerváltás igazi nyeresége az *emancipáció* volt: esély arra, hogy végre mindent valódi értékén mérnek, minden az lehet, ami; lehull a mindent elfedő és átjáró hamisság fátyla. (Adorno: es gibt kein richtiges Leben im falschen.) Nem úgy tűnik-e a múlt rendszer dokumentumait nézve, mintha örültek társalognának, akiknek gondolkodását és nyelvét ugyanaz a kényszer tartja fogva? A hatvanas évek elején is egy „kis felszabadulást” élhettünk meg. Beáradt a korábban hozzáférhetetlen nyugati irodalom, filmek és eszmék („egzisztencializmus!”), a megyei könyvtárba Skira-albumok jöttek; virágzott a pécsi zenei élet és a *Jelenkor*, lázba hozott a pécsi balett, a Doktor Sándor Művelődési Házban Németh Andor rendezett oratórium-szerű drámaelőadásokat. Bertha Bulcsu találóan ír a hatvanas évek Pécse „aranyfüst ragyogásáról”. Vakító volt ez a ragyogás, pedig a szellemnek akkor nem is „a három T” szabott határt. Egyik hajnalban elvitték a kollégiumból évfolyamtársunkat, hogy soha többé ne hallhassunk róla („56-os ügy”?). Az egyházi ifjúsági munka szétzúzására indított koncepciós perek – „államellenes szervezkedés” – az egyetemet is érintették. A jogi karon tapintható volt az intolerancia („ki csak lelkesedni rest...”). A (nagyobbrészt Pestről lejáró) professzorok annyira ragaszkodtak kemény harcok által megszerzett tanszékiükhöz, hogy azt éjszaka sem hagyták el. A hallgatók készültek az életre: a jog és a jogtudomány pozícióharc-ként jelent meg előttük; azt hihették, a jogtudomány egyet jelent valamely jogterület önálló jogág voltának bizonyításával. A napverte aranyszínű ködben fuldokolni kellett. Legyünk azonban igazságosak: voltak korrekt és jó előadások is. Itt azonban arról a szellemi közegről van szó, amelyben Benedek Ferenc tartása és élete akaratlanul is példává vált.

Az egyetemet a professzorok teszik egyetemmé. Benedek tanár úr nem akart „nagy professzor” lenni. Voltak a karon sokkal erőteljesebb, színes egyéniségek, parádés órák, ahol a katedra vallottan színpadként szolgált, igazi hiúság vására. Nem is a tárgy, a római jog sajátosságai mutattak kiutat a sivárnak megismert jogi és egyetemi világból. Bármely diszciplína ugyanilyen alkalmat adhatott volna kultúrtörténeti beágyazásra, a jog szellemi életének érzékeltetésére. Ám mi a római jogi szemináriumon sem a „római étellel”, sem az antikvitás szellemével, sem hasonlókkal nem foglalkoztunk, hanem azon fáradoztunk, hogy világossá váljék a locatio-conductio operis és a locatio-conductio operarum közötti különbség. Nem volt Benedek tanár úr „ellenálló” sem, még abban az akkor lehetséges formában sem, ahogy az orvosegyetemen egyes professzorok – mint például Szentágothai János – más eszmeiségüket nyilvánvalóvá tették. *Fama* volt Benedek tanár úr kispap múltja, esete a fejjel lefelé tartott Sztálin-kép hátlapjáról felolvasott ünnepi beszéddel. Ő maga azonban világnézeti kérdésekben sosem foglalt állást („ezt mindenkinek magának kell megszenvednie”); politikáról soha nem beszéltünk.

Személyiségének példamutató értékét nem az ilyen, hálás „önmegvalósító” szerepekben érezhettük meg. Azok az apró megjegyzések, utalások, amelyek akkor megfogtak mindet, csak később álltak össze bennünk, s világosították meg, mit is képviselt Benedek Ferenc abban a világban: a tudomány és a szellemi teljesítmény értékének és saját értékrendjének függetlenségét a napi események és sikerek világától; a szakma szabályainak kérlelhetetlen megkövetelését. Ilyen emelkedett célokról persze nem esett szó. Ritkán engedte meg magának – azt is inkább vigasztalásul –, hogy arra buzdított: a jog több, mint ami a *Magyar Közlönyben* van, ne törődjünk „ezzel a Duna–Tisza-közi betyársággal”, gyorsan tanuljuk meg és még gyorsabban felejtjük el. Használjuk ki ezt a néhány szabad évet az önművelésre: tanuljunk nyelvet és olvassunk, amennyit tudunk. De, mondom, nem ezzel adott példát, hanem a napi munka mellékes műhelymegjegyzéseivel. Meg lehetett nála ismerni a könyvek világát, hogy van ugyanannak a műnek jó és rossz kiadása, hogy mi az értéke egy bibliográfiának, hogy mitől lesz jeles egy könyvtár, megbízható egy kiadó, hogy melyik lexikon vagy kézikönyv miért jó vagy rossz, a régiek miért becsülendők. Ha megjegyezte, hogy egy század eleji folyóiratcikk a szerző habilitációs dogozata volt a boroszlói egyetemen, ahol az apja is tanított, de azóta sem írtak jobbat, ez azt is jelentette, hogy van értelme megbízható és jó művet alkotni, mert lám, háborúk, határok és politikai rendszerek hullámszerűségétől függetlenül most, egy másik egyetemen, ismét betölti feladatát ez a munka, a tradíció folyamatos. A szellem emberei a külső körülményektől és időtől függetlenül önálló köztársaságot alkotnak, ahonnan úgyszólván kihullanak majd az oda nem valók. Egy-egy megjegyzéséből megtanulhattuk, hogy van hivatalos és van tényleges szakmai hierarchia. Mégis volt tehát *akkor* is egy ország, amelynek bárki emancipált polgára lehetett, ha valós teljesítménye alapján bebocsátást nyer. Az egyetem valóságával szemben hallhattunk más egyetemekről, s az egyetem eszméjéről is. Amikor még nem utazhattunk úgy, mint a mai hallgatók, életre szóló benyomást tettek elbeszélései olaszországi tanulmányútjáról. Azóta is keresem, hogy milyen egy olasz kisváros főtere délben. De megérezhettük, hogy valóban az európai egyetemek és jogtudomány bölcsőinél járt, hogy milyen viszontagságos volt sorsuk és milyen ma ezeknek az intézményeknek az állapota. Mindez – s hogy évtizedekig ki sem mozdult ugyanabból a dolgozósobából – az ő hozzászólása volt kisváros-komplexusunkhoz, hogy lehet-e vidéki kis egyetemekről a „tudomány” áramába kapcsolódni. Minket aztán „központibb” helyekre vitt sorsunk, ahol kegyetlen teljesítménykényszer uralkodott, mennyiségileg is. Hányszor felmerült az intő emlék, hogy Benedek Ferenc egy-egy szakkönyvet milyen hosszú ideig tanulmányozott, ízlelgetett, hogy egy-egy ötletet meddig hordozott, mígnem leírásra érettnek találta. Örültem, amikor először vetette fel a probatio diabolica, a birtok és a tulajdon viszonyának újszerű ötletét, csodálkoztam, amikor évek múlva még mindig csak forgatta a té-

mát fejében. Tudta, hogy van ideje, s célba is ért. De legalább olyan felszabadító volt, hogy nem értékelte túl a jogászságot és a tudományt sem. Ki mással lehetett akkoriban az egyetlen Cervantesről vagy német novellákról beszélgetni; kinek ajánlhattuk volna kedvenc kortárs szerzőinket, hogy aztán a fanyalgó kritika halatán a lángoló ifjak elgondolkodjanak a konzervatív ízlés létjogosultságán?

Benedek Ferenc hatása ilyen apró, de tartós impulzusokból adódott össze, amelyekkel nem hatni akart, hanem amelyek egy autonóm személyiség és valódi tudós mindennapi tevékenységéből mindenki ajándékai lettek. Társaim nyilván más mozzanatokra emlékeznek, hiszen ez a hatás nem célzott tanítás volt, s mindenkit az fogott meg belőle, amire akkori egyénisége éppen hangolta. Így van az, hogy noha a római jogi tanszéken nem tolonganak az örökösök, sokan vallják tanítványának magukat. Benedek Ferenc tanár úr hetvenedik születésnapján jókívánságaim mellett azt is ki szeretném fejezni, örülök, hogy tanítványa lehettem.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRŐL

BEVEZETŐ AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK

X. KONFERENCIÁJÁHOZ

I. Az alkotmánybíráskodás elterjedésének felgyorsulása

24 évvel ezelőtt, 1972-ben a jugoszláv alkotmánybíróság konferenciára hívta Dubrovnikba az akkor Európában működő, hozzá képest régi és már hagyományokkal rendelkező alkotmánybíróságok elnökeit. A német, az olasz, a jugoszláv valamint az osztrák alkotmánybíróságok találkozási pontból nőtt ki az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciáinak sorozata (a továbbiakban: EUK). A tagnak számító, úgynevezett rendező bíróságok sora az első tíz évben kiegészült a spanyol és portugál alkotmánybíróságokkal, valamint a svájci szövetségi bírósággal. 1987-ben újabb bővülés vette kezdetét: a lisszaboni konferencián lett tag a francia alkotmánytanács és a török alkotmánybíróság, három év múlva Ankarában fölvehették a belga döntőbíróasztalt és a lengyel alkotmánybíróságot. Az 1993-as párizsi konferencián már tagként vett részt a magyar alkotmánybíróság, s ez a konferencia további öt bíróságnak adta meg az ekkor bevezetett társult tagságot. A mostani, X. konferencia előkészítése során, 1994-ben az elnökök négy további teljes jogú tagot vettek fel, s öt új jelentkező nyerte el a társult tagság státusát. Az EUK teljes jogú tagjainak száma így 15, de a konferencia előestéjén az elnökök két további teljes jogú tagságra irányuló kérelemről fognak (előreláthatóan pozitívan) dönten. Az ezután megmaradó 4 társult tag mellett további 3 alkotmánybíróság folyomodik ezért a státusért, s kéri az elnökök tanácskozásának döntését. A konferencia bezárását megelőzően további kérelmek is várhatók. 1987-ben az újonnan felvettekkel együtt 9 rendező bíróság volt az EUK tagja; ez a konferencia előreláthatóan 24 taggal (17 teljes jogú és 7 társult tag) fog elkezdődni.

A konferencia tagjainak számbeli gyarapodása nyilván következménye annak, hogy az alkotmánybíróságok száma az utóbbi tíz évben szintén hirtelen növekedésnek indult. Ezt a folyamatot Európában felgyorsította a kommunista világrendszer összeomlása. Az egykori szocialista államokban az alkotmánybíráskodás bevezetése szinte a jogállami minőség szimbóluma lett, valamiféle nemzetközileg elismert védjegy. Hasonlóképpen sietett alkotmánybíróságot felállítani a Dél-afrikai Köztársaság vagy korábban Dél-Korea. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az alkotmánybíráskodás mindenütt terjedőben van; nemcsak új demokráciák, hanem megállapodott jogállami berendezésű országok is szükségét látják bevezetésének. A folyamat tehát általános. Feltehetjük, hogy az állam-

fejlődés olyan szakasza kezdődik, amelyben az alkotmányosság érvényesülése megköveteli a demokratikus akaratképzés független és külső, bírósági kontrollját, illetve ahol az emberi jogok védelme és a nemzetközi követelményeknek megfelelő szinten tartása az államapparátus egészével szemben szükségessé teszi ezt a fajta bírói fórumot.

Totális rendszerek utáni állapotban az alkotmánybíróság nyújtotta garanciának különös szerepe lehet, s a demokráciába való átmenet sajátos kérdései – mint a tulajdonviszonyok újrendezése, a múlttal való elszámolás – különösen hasznossá teszik az alkotmánybíróság meglétét. Erre még vissza fogok térni. De meggyőződésem, hogy az alkotmánybíráskodásra hárított problémák a régi demokráciákban sem nem jelentéktelenebbek, sem nem könnyebbek. Az európai integrációhoz való csatlakozás alkotmánybíróság általi vizsgálata; a technikai fejlődésre adandó jogi válaszok alkotmányossága például a médiumok vagy a számítógépes hálózatok kapcsán, avagy a bioetikában; az olyan élesen jelentkező új társadalmi problémák alkotmányos megoldása, mint a kisebbségek jogaié vagy a migrációé stb. a rendszerváltás alkotmányossági feladataihoz mérhetők.

A többségi demokráciát korrigáló normakontrollra vonatkozó igény általánosságát jelzi, hogy a bírósági normakontroll és az alapjogi bíráskodás jobban terjed, mint az alkotmánybíróságok. Az EUK mindig is ismerte a „legfelsőbb bíróság, az alkotmánybíráskodáshoz hasonló hatáskörrel” kategóriát. S az átmenetek fajtái lezárhatatlanok. Csak utalhatok arra, hogy a common law-országokban is milyen gazdag tárháza alakul az alkotmánybírósági funkcióknak. (Lásd a Commonwealth legfelsőbb bíráinak 1988-ban kezdődő rendszeres Judicial Colloquiumait a nemzetközi emberi jogi normák alkalmazásáról a hazai jogban.) Végül folyhat normakontroll nem az alkotmánynak, hanem nemzetközi egyezményeknek megfelelés tekintetében is. Ebben a vonatkozásban nem egy európai legfelsőbb bíróság tevékenysége alkotmánybíróságéhoz hasonló.

Az európai alkotmánybíróságok konferenciáin nem csupán protokolláris okokból vettek részt a legfelsőbb bíróságok és az európai intézmények küldöttei, hanem az őket és az alkotmánybíróságokat egyaránt érintő határkérdések sokasága miatt is. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és a Bizottságnak, valamint az Európai Közösségek Bíróságának hagyományos részvételét a konferenciákon különösen indokolja, hogy az európai intézmények és az egyes alkotmánybíróságok feladataikat egymásra tekintettel láthatják el. Az egyes alkotmánybíróságok végeredményben közös európai alkotmányos kultúrát, közös „nyelvet”, azaz módszereket és mércét alakítanak ki – az európai intézmények viszont szintén hivatkoznak az „európai konszenzusra”.

II. Az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája tagságának kérdése – formális vagy tartalmi kritériumok?

1. Az EUK tehát öt-hat alkotmánybíróság szinte baráti szakmai megbeszéléséből nagy létszámú konferenciává, s diplomáciai eseménnyé alakult. Közben a konferencia nem öltött szilárdabb szervezeti formát, az egyes konferenciák között működő titkárságra vonatkozó javaslatok sorra érdektelenségbe fulladtak. Az alkotmánybírósági határozatokat gyűjtő dokumentációs központ saját életét éli, szervezetileg és pénzügyileg az Európa Tanács keretein belül. A soron következő konferenciát rendező bíróság elnöke végzi a szervezést és közvetít a felvételi kérelmekkel kapcsolatban felmerülő kérdésekben.

Az EUK szabályai szokásjogi alapon és eseti döntésekkel alakultak. A taggá válás feltételeit sem pontosította soha a konferencia. Közös megegyezés, hogy csak formális kritériumot támasztunk: a tagnak jelentkező bíróság „alkotmánybíróság” legyen, s ehhez egyrészt a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól való teljes függetlensége szükséges, másrészt a törvények alkotmányossági felülvizsgálatának hatásköre az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének jogával együtt.

Az európai alkotmánybíróságok közé való bebocsáttatás feltételeiből éppen azok a jellemző vonások hiányoznak, amelyek az irodalom szerinti „európai modellt” megkülönböztetik az alkotmánybíráskodás másik – és ősi – típusától: a washingtoni legfelsőbb bíróságtól. A kelsen mintára visszavezethető európai alkotmánybíráskodást egyetlen, centralizált hatáskörű szerv gyakorolja, amely absztrakt normakontrollt végez, s döntése erga omnes hatályú. E modell első megtestesítőjét, az oszták Alkotmánybíróságot legrégibb tagjaink között üdvözölhetjük. Az EUK azonban nem tartja magát elméleti definíciókhoz, hanem beengedi soraiba a sokszínűbb valóságot: Spanyolországot és Portugáliát, ahol az alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre csak végső fokon, fellebbezési fórumként valósul meg; felvettünk legfelsőbb bíróságokat, amelyek normakontrollt is végeznek (Svájc, Ciprus); nem követeli meg a konferencia, hogy a norma megsemmisítésének joga az alkotmány alatti legmagasabb szintű jogforrásra is kiterjedjen (szövetségi törvényre Svájcban, törvényekre Lengyelországban és Romániában). Tagja lehetett az EUK-nak a sajátos hatáskörű Cour d'Arbitrage Belgiumból és a kizárólag előzetes normakontrollt végző francia Alkotmánytanács is. A rendkívüli befolyással rendelkező német alkotmánybírósággal kapcsolatban sem került még szóba sem, hogy a vizsgált ügyek 98%-át konkrét ügyekben emelt alkotmányjogi panaszok teszik ki. Mindez azonban rendjén való, mert az alkotmánybíráskodás lényege nem egyedül az alkotmányellenes norma megsemmisítése, hanem legalább ilyen fontos (ha nem fontosabb) az az alkotmányértelmező tevékenység, amely a döntés alapja, s amely a konkrét döntésnél maradandóbb befolyással meghatározza egy-egy országban az alkotmányosság helyzetét.

2. Az EUK mindig is beérte formális és a hatáskörre vonatkozó felvételi kritériumokkal. Talán abból a vélelemből indult ki, hogy ahol alkotmánybíróság működik, az az ország biztosan demokratikus és alkotmányos. Csupán az 1994-es elnöki értekezleten merült fel először és igen óvatosan, hogy a konferenciára megfigyelőként való meghívási javaslatnál két teljes jogú tag igazolja, hogy az illető ország demokratikus.

Ahogy nem demokratikus országoknak is lehet „alkotmányuk”, úgy az sem kizárt, hogy alkotmánybíróságuk legyen. De ilyen esetben is fontos, és nehezen eldönthető kérdés, hogy mi a helyes magatartás az olyan ország alkotmánybíróságával kapcsolatban, amelynek emberi jogi gyakorlata legalábbis kétséges. Az ilyen ország alkotmánybírósága lehet a demokrácia utolsó mentsvára s a változás reménysége, s csak ő ítélné meg annak kockázatát, hogy mikor léphet fel, s meddig mehet el saját rendszere korrigálása érdekében. Vajon a konferencia alapítói vizsgálták-e, hogy Tito rendszere 1972-ben mennyiben volt demokratikus vagy „szabad” bármely nyugat-európai jogállam mércéjével mérve is?

A kérdés egyébként felmerülhet nemcsak tagfelvételnél, hanem a konferencia tagjaival kapcsolatban is. Szeretnék emlékeztetni arra is, hogy valamely ország emberi jogi gyakorlatának megítélésén nyugvó kezdeményezések eddig sosem találtak egyértelmű fogadtatásra a tagok körében. Az alkotmánybíráskodás létszüksége, hogy távol tartsa magát a politikától, s ez a bíróságok együttműködésére is igaz. Az EUK céljaitól és lehetőségeitől egyébként is – most teljesen függetlenül a demokratikus minimum kérdésétől – teljesen idegen, hogy az egyes országok alkotmánybírósági gyakorlatát minősítse.

a) A konferencia jelenlegi szervezettségi fokán, adminisztratív szervezet híján, technikailag is kivihetetlennek látszik, hogy minden új és ismeretlen jelentkezőt minden tagbíróság tartalmilag minősítsen, ugyanígy nehéz lenne, hogy valamely már tag alkotmánybíróság gyakorlatának antidemokratikus fordulatát a többi bíróság megalapozottan megítélje. Az egyre többféle jogi és politikai hagyomány megjelenésével a tagok között hogy lehetne egységes mércében megállapodni? Hiszen ez még az alapítók között is nehéz lett volna. Más szervezetek minősítéseire támaszkodni – például az Európa Tanács egyes tagállamaihoz intézett figyelmeztetésekre – szintén félrevezető lenne: ezek az értékelések nem az alkotmánybíróság gyakorlatán alapulnak, másrészt mind megtételükben egyes országok vonatkozásában, mind elmaradásukban másoknál számos nemzetközi politikai meggondolás játszik szerepet, amelyet az alkotmánybíróságok nem vehetnek figyelembe. Nemzetközi szervezetek álláspontját átvenni azokban az esetekben volt indokolt, amikor egy-egy bíróság tagsága, illetve tagságra alkalmasága azért volt vitatott, mert államaik nemzetközi státusa rendezetlen volt. E formális kérdésben a konferencia tagjai szinte kivétel nélkül arra az álláspontra helyezkedtek, hogy követik az Európa Tanács, illetve szervei gyakorlatát – s a

kérdés mögött álló politikai nézeteltérésektől távol tartják magukat (Ciprus, Szerbia).

b) Tartalmi ismérvek alkalmazása ellen szól az EUK eddigi önértelmezése is. A konferencia sosem tekintette feladatának, hogy tagjai ítélkezési gyakorlatával foglalkozzon, s különösen nem, hogy azt minősítse. Az együttműködés tartalma az információcsere, s a közösen választott kérdések áttekintése volt. Ez az összefogás az alkotmánybíráskodás intézményének megerősítését szolgálta Európában, amennyiben az egyes konferenciák tisztázták az alkotmánybíróságok helyét és funkcióit a modern demokráciákban (parlamenthez, legfelsőbb bíróságokhoz való viszonyuk, szerepük a nemzetközi joggal, illetve a föderatív államberendezkedéssel kapcsolatban, továbbá az alapjogok védelmében). Ezzel a feladattal a formális tagsági kritériumok voltak összhangban. Ma az alkotmánybíróságok létjogosultságát és fő feladatait már senki nem kérdőjelezi meg. A tömegesen megjelenő új alkotmánybíróságoknak sem a pozíciójuk nem vitás (sőt, államaik a jogállamiság szimbólumaként szerepeltetve őket, érdekelték létükben), sem formális kompetenciáik nem térnek el európai elődeikétől (hiszen e tekintetben másolatok). Az alkotmánybíráskodás új történeti szakaszba lépése miatt az EUK-nak is újra meg kell határoznia funkcióját. Amíg azonban ez nem tisztázódik, semmi nem indokolja, hogy a tagság formális ismérvekhez kötöttségén változtasson a konferencia.

Ha az alkotmánybíróságok az EUK-tagság kérdésében nem támasztanak tartalmi feltételeket, ennek semmi köze ahhoz az újabb gyakorlathoz, hogy ma Európában könnyebbé vált a felvétel olyan szervezetekbe is, ahol pedig tartalmi követelményeket kell teljesíteni. Mindazok a nemzetközi és politikai okok, amelyek ebben szerepet játszanak, az alkotmánybíráskodás szempontjából nem lehetnek relevánsak. Az EUK a kezdettől követett gyakorlatát folytatja ezzel.

A fenti megfontolások természetesen nem zárják ki, hogy adott esetben az EUK ne határozhasson úgy, hogy valamely bíróságot többé nem tekinti tagjának, ha az a függetlenséggel és hatáskörökkel kapcsolatos követelményeknek már nem felel meg. Ugyanígy tartalmi okból is elképzelhető a kizárás, ha valamely alkotmánybíróság gyakorlata az emberi jogokkal és az alkotmányossággal kapcsolatos minimális követelményeknek sem felel meg. Amíg azonban az EUK-nak még írott alapszabálya sincs, erről sem kell előre szabályokat alkotnunk, hanem – a felvételhez hasonlóan – rábízhatjuk a szokásjogra (abban a reményben, hogy ilyen szokásjog nem is fog kialakulni).

Minden ország alkotmánybírósága saját történelmének felelős, elsősorban nem egymás számára működünk. De annyiban igen, hogy minden bíróság bekapcsolódik a közös információkeringésbe, s úgyis kiderül, hogy ki mivel képes hozzájárulni a közös európai alkotmányos kultúra kialakulásához.

c) Addig is én nem vizsgálnám, valóban sokan vannak-e a hivatalosak és kevesen a választottak. Különösen óvnék aszerint különböztetni, hogy ki a régi tag, s ki új jövevény. Némi jele egy ilyen attitűdnek a párizsi és a budapesti előkészítő konferencián érezhető volt, amikor Lengyelország ismételten javasolta, hogy a diktatúrából a demokráciába való átmenet alkotmánybírószági problémáit tűzzük napirendre. Ezt többen az „újak” speciális problémájának tartották, ami az össz-európai konferenciát nem érdekelheti.

Az EUK-ban való tagságnak továbbra is formális kritériumokon kellene nyugodnia. Ezen különösen nem változtathat az, hogy a felvett vagy jelentkező alkotmánybírószágok számának robbanásszerű növekedése mögött döntően a közép- és kelet-európai rendszerváltások állnak. Azt azonban meg kell gondolnunk, hogy az EUK összetételének ez a fajta megváltozása milyen következményekkel jár.

III. A „rendszerváltások” következményei

1. Messze túlmenne e konferencia lehetőségein annak a helyzetnek az elemzése, hogy a szocialista világrend összeomlása után az európai országok és politikai rendszereik jellemzésére szolgáló hagyományos kategóriák mennyiben maradtak használhatók. A politológiai, de a csupán az alkotmánybíráskodással foglalkozó irodalomban is elharapódzott az „érett” és a „kialakulóban lévő” (emerging) demokráciák megkülönböztetése. A korábbi éles szembeállítás értelmetlenné válásának leglényegesebb következménye, hogy „Keletet” és „Nyugatot” nem lehet többé általánosító ismérvekkel jellemezni, hanem a differenciálás és az önvizsgálat ideje jött el. A demokrácia újonca nemegyszer lepődik meg azon, hogy alkotmányos jogok milyen korlátozását fogadják el alkotmányosnak „régi” demokráciákban; másrészt – akár csupán neofita buzgalmukban, akár a korábbi jogtalanság reakciójaként – „új” demokráciák néha sosem látott magas követelményeket támasztanak. Az „átmeneti állapotnak” természetesen vannak negatív velejárói, amelyekkel számolnunk kell. Vannak azonban olyan pozitív következményei is, amelyekkel részben az „átmeneti” országoknak kellene tudatosabban élniük, másrészt amelyek az alkotmánybírószágok egész együttműködésére is előnyösek. Mindezeket azért kell tudatosítanunk, hogy ne alakuljon ki ösztönösen vagy csupán a meggondolás hiánya miatt semmilyen törésvonal a konferencián belül a posztkommunista és a nyugat-európai országok alkotmánybírószágai között.

a) Az európai alkotmánybírószágok többsége szintén rendszerváltásokból keletkezett. Ez nemcsak Spanyolországra és Portugáliára érvényes, hanem az olasz és a német alkotmánybírószágokra is. Ezek a bíróságok az új, demokratikus be-

rendezkedés részeként alakultak meg. Ez még inkább megerősítette pozíciójukat a törvényhozással szemben. Keletkezési körülményeik is közrejátszanak az európai alkotmánybíróságok aktivizmusában. Az európai demokratizálódás harmadik hullámában létrejött alkotmánybíróságokra is érvényes mindaz, ami ebből a fajta keletkezéstörténetből adódik. De harmadik generációs mivoltuk folytán ezek már az európai alkotmánybíráskodás kidolgozott módszereire és precedenseire is támaszkodhatnak. Az „átmeneti idő” számukra – e vonatkozásban – lerövidül. Az új bíróságok elvileg négy-öt év alatt befuthatják azt a pályát, amelyet modellt adó elődeik évtizedek alatt építettek ki. Gyorsítja a folyamatot az Európa tanácsai tagság és Strasbourg integráló hatása is.

Az idő felgyorsult. Van rá példa, hogy új alkotmánybíróság mindjárt működése legelején nemzetközi elismerésre tesz szert – szándékosan nem európai bíróságot említek: a Dél-afrikai Köztársaság alkotmánybíróságát.

Felvethető, hogy nem e bíróságoktól függ, mennyi és milyen ügy kerül eléjük, azaz elvi készségükből és lehetőségükből mikor válik szilárd joggyakorlat. Az alkotmánybíróságok azonban bizonyos határok között képesek kompetenciájukat formálni és az elbírált ügyek mennyiségét befolyásolni, valamint az ítéleteknek az ügyön túlmutató jelentőséget adni. Éppen az új alkotmánybíróságok azok, amelyek még a rendszerváltás képlékeny viszonyai között a leginkább képesek saját szerepüket formálni. A magyar Alkotmánybíróság például igen nagyvonalúan kezelte az indítványok eljárásra való alkalmasságát s elbírált minden indítványt, amely alkalmat adott arra, hogy valamely alkotmányi rendelkezést értelmezhessen a bíróság. Miután Magyarországon az Alkotmánybíróság csak absztrakt normakontrollt végezhet, az „élő jog” (Olaszországból átvett) vizsgálattal, illetve a (német mintájú) alkotmánykonform értelmezés (verfassungskonforme Auslegung) bevezetésével kiterjesztette hatáskörét legalább a bírói gyakorlat megszilárdult tendenciáinak alkotmányossági felülvizsgálatára. Ezzel a hatásköri aktivizmussal szemben vannak példák az „új” bíróságok között arra is, hogy az alkotmányjogi panaszra (Verfassungsbeschwerde) vonatkozó hatáskörüket rendkívül megszorítóan értelmezik, s annak nagy részéről (a legfelsőbb bíróságokkal való összeütközés elsimítása érdekében) szinte lemondanak. Másrészt a „rég” és nem rendszerváltó bíróságok között is vannak olyanok, amelyek hatáskörük rendkívüli korlátozott volta miatt nem tudhatnak az emberi jogok, illetve alkotmányuk minden kérdéséhez véleményt formálni (svájci, belga, francia). E tekintetben tehát a bíróságok között a választóvonal nem a „rég” és „új” bíróságok között húzódik.

b) Az új bíróságoknak éppúgy, s régebbi társaikkal egy időben kell foglalkozniuk a rendszerváltástól független, de a társadalmi és technikai változások által feltett nehéz alkotmányossági kérdésekkel. A már említett információtechnikai és orvosi problémák mellett ilyen, újonnan napirendre került téma például a

kisebbségi jogok alkotmányos védelme, kezdve a nemzeti kisebbségek jogainak Európa számára sorsdöntővé vált kérdéséről Írországtól a Balkánig, a szekták vagy a szexuális kisebbségek igényeinek rendezéséig.

c) Az alkotmányossági kérdések zöme azonban olyan ügy, amely nem függ össze sem a rendszerváltással, sem új kihívásokkal. Ezek az ügyek viszont mindenütt és visszatérően napirendre kerülnek; például szociális szolgáltatások csökkenése; adók megváltoztatása a kivetési idő alatt; az összes büntetőjogi garancia állandó finomítása (védelemhez való jog, terhelt és elítélt jogai, a szólás-szabadság határai), a vállalkozáshoz, a munkavállaláshoz való jog korlátai stb. Itt csak hosszú időt tekintve vonhatók le tanulságok a joggyakorlat változási irányairól, de aligha lehet régi és új demokráciák szerint különböztetni.

d) A „rendszerváltó” bíróságok legfontosabb kérdése azonban a rendszer-váltás és „normalitás” viszonya. A kérdés az, hogy a nem demokratikus rendszerből a demokráciába való átmenet – a politikai és jogi rendszer minőségében feltétlenül meglévő (és szükséges) diszkontinuitás, a politikai és gazdasági viszonyok gyökeres átalakítása – megengedhetővé teszi-e a konszolidált alkotmányos állam viszonyaira szabott jogállami garanciák alkalmazását az átmenet egyszeri és rendkívüli tényállásaira is. A legismertebb probléma ebből a körből, hogy a visszaható hatályú büntető törvényhozás kivételesen elismerhető-e alkotmányosnak (lásd az elévülés nyugvásának vagy újraindulásának törvényi kimondását); de ide tartozik a mai alkotmányok mércéjével alkotmányellenes kisajátítások és államosítások restitúciójának vagy az ezért járó kárpótlás alkotmányos mértékének kérdése is. Ide tartozik az egykori titkos ügynökökre és jelentéseikre vonatkozó információkhoz való hozzáférés (és annak terjedelme) alkotmányossága is.

Tudjuk, a rendszerváltó alkotmánybíróságok válasza nem volt egységes erre a kérdésre – mint ahogy a második világháború után a nyugati demokráciák joggyakorlata sem adott egyforma választ a hasonló problémákra, s az elmélet sem tisztázta végérvényesen az igazságosság és a formális garanciák közötti ütközésnek ezt a határkérdését. A „különleges történelmi körülmények hatását” teljes mértékben nem lehet az ítélkezésből kizárni. Egyes bíróságok azonban *elvileg is* állást foglaltak ebben a kérdésben. A magyar Alkotmánybíróság szerint például a rendszerváltás nem igazolhatja az alkotmányos garanciáktól való eltérést, míg mások a nem jogállammal való teljes szakítást abban látták kifejeződni, hogy a jogállami garanciák a múlt bűneit nem védhetik (cseh-szlovák alkotmánybíróság).

A tényleges változások rendkívüliségének elismerése azonban – elvi állásfoglalásoktól függetlenül – megkerülhetetlen volt mind a tulajdoni viszonyok újrendezése, mind a múlttal való elszámolás során, s ezt a különböző bíróságok más-más dogmatikai megoldással hozták összhangba az alkotmányukkal.

Ha eltekintünk attól a szándéktól, hogy az alkotmánybíróság magáról a rendszerváltás jellegéről, morális és politikai értékeléssel együtt, elvi álláspontot fejtsen ki, illetve ha a tényállásokhoz kötődő aktualitást lefejtjük az ügyekről, láthatjuk, hogy a „rendkívüli körülmények” problémája és a válaszként adott megoldások nem annyira specifikusak, hogy különböznenek azoktól a rendkívüli helyzetektől, amelyeket „rég” alkotmánybíróságok mindig is tekintetbe vettek. A tanulság az, hogy szinte szakadatlanul van valamilyen „rendkívüli” helyzet, azaz olyan égető és fontos társadalmi probléma, amelynek megoldását a politika olyan erővel szorgalmazza, hogy az alkotmányos garanciák teherbírását rendkívüli mértékben próbára teszi. Olyan régi problémáktól kezdve, mint a jóvátételi terhek elosztása a háború után, az olajválságot követően a szociális elosztórendszerek teljesítőképességének megrendülése az 1980-as években, s így a szerzett jogok védelme; a terrorizmus és az annak veszélyére hivatkozó szabadságjog-korlátozások; a kisebbségek nyelvi és más autonómiatörekvései (a „rég” országok közül Belgiumban, Franciaországban, Spanyolországban) mind olyan problémák, amelyek az európai alkotmány- és emberi jogi bíraskodásban folyamatosan jelen voltak és vannak. (És amelyek egyes megoldásaira nem lehet más mércét alkalmazni, mint az „újakra” – illetve nem biztos, hogy a megoldások megállnák a helyüket néhány új bíróság előtt.)

e) A fentiek szerint nem lenne indokolt, de igazolható sem, ha az EUK-n belül a „rég” demokráciák és az újabb rendszerváltó országok alkotmánybíróságai között csupán e történelmi körülmények alapján bármiféle elkülönülés lépne fel. (El lehet-e választani a Német Szövetségi alkotmánybíróság „rég” és rendszerváltó ítélezését? Vagy milyen alapon tehető különbség egyrészt a francia csador-, a német Kruzifix- másrészt a lengyel „kereszt az osztályban”-ítéletek között?) Szerencsésebb lett volna, ha az új bíróságok nem a kelet-európai rendszerváltások problémáit javasolják napirendre tűzni, hanem a „rendkívüli szituációk” alkotmányos kezelését. Ezzel mindenki érdekeltsége rögtön világossá válhatott volna.

2. Van azonban az „új” alkotmánybíróságok nagyszámú megjelenésének pozitív hozadéka is, amelyek kapcsán bátran hangsúlyozható a rendszerváltó jelző.

a) A Szovjetunió és a szocialista rendszerek összeomlásának világpolitikai jelentősége volt, s természetszerűen hasonlíthatatlanul nagyobb figyelmet vonzott, mint korábban egyes diktatorikus rendszerek bukása és a demokratikus Európához csatlakozás más országok, például Spanyolország és Portugália esetében. (Hasonló különbség figyelhető meg Dél-Afrika rendszerváltása javára a dél-amerikai junták bukásával összehasonlítva, noha az utóbbi jelentős észak-amerikai figyelmet élvezett.)

A diktatúrából a demokráciába való átmenet békés, tárgyalásos, sőt alkotmányjogilag szabályozott módja, amely Közép- és Kelet-Európában tömegesen

ment végbe, módszerként is világtörténeti jelentőségű újdonság. Természetesen nem feledkezhetünk meg azokról az országokról sem, ahol ez a módszer csődöt mondott, az egykori Jugoszláviáról és utódállamairól, sem a csecsenföldi és más kaukázusi háborúkról. Mindezek tanulságait – alapos elemzés után – le kell vonni. Az egykori Jugoszlávia utódállamaiban azonban működnek alkotmánybíróságok, amelyek lehetőségei – különösen a fegyveres cselekmények befejeződése után – a többi rendszerváltó országtól már nem térnek el.

A sikeres alkotmányos átmenetek rendkívüli mértékben megnövelték az alkotmánybíróságok jelentőségét. Az alkotmánybíróságok pusztá léte szinte a demokrácia bizonyítékává vált. Helyesebb a kérdést úgy feltenni, hogy ez a fajta átmenetmodell lehetséges-e alkotmánybíráskodás nélkül? Az így nyert szimbolikus szerep mintegy áthidalta vagy pótolta azokat az éveket, amelyekre régebbi bíróságoknak státusuk elismertetéséhez és megszilárdításához szükségük volt; továbbá segített abban, hogy ezek a bíróságok valóban élhessenek lehetőségeikkel. Mindegyik bíróságon magán múltott, hogy e lehetőségekből milyen konkrét teljesítmény született.

A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltás jellemzésére a „jogállami forradalom” paradox fogalmát vezette be. Ez alatt azt értette, hogy a politikai szempontból forradalmi változások, az új Alkotmányt is beleértve, a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul jöttek létre, a további változások pedig kizárólag az új jogállam összes garanciájának betartásával lehetségesek csak. Ezeket sem a rendkívüli történeti helyzetre, sem az igazságszagra hivatkozva nem lehet félretenni. Az alkotmánybíráskodás formalizmusa és semlegessége (amelynek szigorúsága országonként változott, de amely mai távlatból már uralkodó vonásnak mondható) lényeges eleme lett az új rendszerek stabilitásának. A politikailag kontroverz, de a rendszerváltás szempontjából döntő kérdések alkotmánybíróági útra terelése kiemelte ezeket a politika érvrendszeréből, s egy szigorúan szakmai, semleges, történelmileg és összehasonlító jogilag is diskurzusképes fogalom- és szabályrendszerbe helyezve oldotta meg. Más kérdés, hogy a döntések végrehajtása, illetve az arra való reakció megint a politika világáé lett, de nincs akadálya annak – mint gyakran történt is –, hogy ugyanaz a kérdés többször is megjárja az alkotmánybírószágot. Az alkotmánybíróság szerepe másrészt a politikusokban is, de a népben is tudatosította a jogállam mindaddig ismeretlen legfontosabb jellemzőjét: hogy bármely politikai szándék kizárólag jogszerűen, és az Alkotmány keretein belül valósítható csak meg, s nem pedig fordítva, mint korábban, amikor a politika állt a jog felett. Végül az alkotmánybíróságok az átmenet sajátos problémáira új alkotmányjogi dogmatikai megoldásokat dolgoztak ki, amelyeket a rendkívüli szituációk kezelésében korábban más alkotmánybíróságok nem alkalmaztak.

Az utóbbiak tanulmányozása során tisztázhatók az alkotmányos rendszerváltás típusai. Itt válik el egymástól például egy-egy alkotmányosan kontrollált rendszerváltás (és alkotmánybíróság) restauratív vagy előretekintő hozzáállása; a jogi kontinuitás és a jog lépésenkénti átalakításának, illetve ezzel szemben a korábbi jogrenddel való teljes szakítás és új jogrend bevezetésének eltérő modellje; a rendszerváltás erkölcsi követelményeiből más-más alkotmányjogi konzekvencia levezetése stb. Ezek bővebb kifejtése nem ide tartozik, csupán a megértés kedvéért említek példát, s annak bemutatására, hogy ezek a választások szorosan összefüggnek egymással. A restauratív attitűd helyt ad annak a felfogásnak, amely a szocializmus évtizedeit jogilag nem létezőnek tekintené; így jogállami szemszögből jogilag meg nem történtnek veszi az államosításokat, s a szocializmus előtti tulajdonviszonyokat állítja helyre, ugyanígy nem veszi tekintetbe az elévülési idő elteltét, s politikai motívumú elévült bűncselekményeket újból üldözhetővé tesz. Ez a felfogás a diszkontinuitást hangsúlyozza, s a változás folytan érvényesíthetővé vált igazságosságot a formális garanciák fölé helyezi. Másrészt viszont a forradalmi változás és a jogi kontinuitás egyidejű hangsúlyozása restitúció helyett alkotmányosnak tekinti a részleges kárpótlást is, mindenkit részesített a jogállami garanciákban, sőt éppen azért tartja a jogállami eszközökkel véghezvitt forradalmi változást erkölcsileg is magasabb rendűnek a korábbi, hasonlóan forradalmi horderejű változásoknál, mert az alkotmányos korlátok betartásával nem ismételheti meg mindazokat a bűnöket és igazságtalanságokat, amelyeket a korábbi rendszerváltások és forradalmak saját ideológiájuk alapján igazoltnak és megbocsáthatónak tekintettek. (Ezt vallotta a magyar Alkotmánybíróság a múlt kezelésében.) De bármelyik megoldást választja is egy alkotmánybíróság, az „átmenetnek” a minden jogállamban alkalmazott kategóriákkal és módzerekkel alkotmányos keretet ad, és mindenképpen olyan határok között tartja, amely folytan az illető ország jogállamnak nevezhető. Az új megoldások összehasonlítása, a trendek felmutatása nemcsak elméleti tanulságokkal szolgál, hanem tervezett rendszerváltások számára is modell lehet.

b) Mindezt az *egész világról* megnyilvánul az érdeklődés az új bíróságok teljesítménye iránt, s ez páratlan lehetőséget teremt ítéleteik *publicitására* olyan alkotmánybíróságok számára is, amelyek országaik nagysága vagy jelentősége folytán ezt sosem érhették volna el. Persze el kell viselni az érdeklődők információhiányából fakadó félreértéseket: egyrészt az adott új demokráciák történetéről és jelen fejlettségéről, különösen demokratikus hagyományairól és potenciáljáról való tudatlanságot, másrészt a felületes és elsietett véleményalkotást. De ez az érdeklődés soha vissza nem térő lehetőséget teremtett az új bíróságoknak a *saját maguk* által kontrollált bemutatkozásra is: elsősorban eredeti dokumentumaik (határozataik) publikálása útján, *valamely világnyelven*.

c) Ezzel kapcsolatban ki kell térni a nyelvi helyzet alakulására. Az EÜK eredetileg a legrégibb tagbíróságok nyelvein dolgozott. A német és francia egyben közvetítő nyelvként is szolgált a nem tag meghívottak számára. Az angolt az európai intézmények és az észak-európai vendégek használták. Az olasz és a spanyol bíróságok hozták és elismertették saját nyelvük használatát. A konferencia hirtelen növekedésével a használt nyelvek nem szaporodhattak, s az elnökök 1994-es határozata értelmében a tudományos konferenciák szokásos nyelveire – angol, német, francia – redukálták az EÜK rendezvényeinek nyelveit. Ezek mind közvetítő nyelvek is, amelyek közül az angol általánossá válik, a német és a francia fő idegen nyelvként beszélt területe – egyben a hagyományos kulturális és jogi befolyási zóna – ugyan elhalványodik, de még kivehető.

A „régí” bíróságokról hozzáférhető kurrens információ mindenestre nem igazolja a német és francia közvetítő voltát. A legtekintélyesebb és hosszú időre visszanyúló forrás, az *Europäische Grundrechte Zeitschrift* a nemzeti alkotmány- és legfelsőbb bíróságok közül gyakorlatilag a német nyelvűek határozatait közli; még az olaszoknak és spanyoloknak is csak ritka összefoglaló jut, s az egyes esetek megjelentetése egészen kivételes esetnek számít. Még inkább áll ez a rendszerváltó országokra. Az ugyancsak az Engel Verlag által kiadott *Human Rights Law Journal* a nemzetközi bíróságok és szervek dokumentumait közli. Döntően szintén a nemzetközi anyag tölti meg a *Revue universelle des droits de l’homme*-ot, amely ezen kívül a francia alkotmánytanácsí és államtanácsí, illetve a svájci szövetségi bírósági határozatokat hozza.

Jobb a helyzet az európai alkotmánybíróságok egészéről tájékoztató francia nyelvű információáramlással. Az *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* – noha évkönyv jellegénél fogva bizonyos késéssel – Chroniques rovata alkalmat és gyakorlatilag korlátlan terjedelmet ad minden alkotmánybíróság legújabb termésének bemutatására, akár saját beszámoló formájában is. Teljes ítéletek közlésére azonban ez a fórum sem alkalmas.

Az új demokráciák iránti érdeklődés egyelőre olyan publikálási lehetőségeket kínál az új bíróságoknak, amelyhez sem a nem német és nem francia nyelvű régi, sem az újabban alakult „nyugati” bíróságok nem jutottak. Teljes határozatokat és a bíróságok munkatársai által készített összefoglalókat közül az *East European Case Reporter of Constitutional Law*, valamint – az adott országból való szerző szerkesztésében – a *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*. Noha saját szerzői tollából, szintén ismerteti a kurrens ítéleteket az *East European Constitutional Review* „Constitution Watch” rovata. Ezzel a közép- és kelet-európai kis nyelvek problémája is az egyetlen lehetséges módon megoldódott: a legelterjedtebb közvetítő nyelv használatának a kényszerével. (A strasbourgi adatbank sikere is azon fog múlni, hogy sikerül-e teljesen ráállni közvetítő nyelv használatára.) Ezek a publikációs lehetőségek remélhetően mindad-

dig élni fognak, ameddig az új demokráciák bíróságai és alkotmányjogászai győzik a fordítást és amíg tart a speciális érdeklődés az „átmenet” országai iránt. Mire ez elmúlik, talán az új bíróságok teljesítménye már ismertté válik.

d) A „diktatúrából a demokráciába való átmenet” sajátos alkotmányjogi megoldásai iránti érdeklődés nemcsak az új bíróságok kommunikációs helyzetét könnyíti meg, de az alkotmánybíráskodás *globalizációjába* is előnyösen kapcsolhatja be őket.

Átmenet és új demokráciák nemcsak Európában vannak. Más földrészeken is történtek kísérletek a diktatúrából a demokráciába való átmenet békés, vértelen, tárgyaláson alapuló, jogilag és mindenekelőtt alkotmányjogilag kormányozott módjára. Az európai új alkotmánybíróóságok tapasztalatai iránt már a változások tervezése szakaszában érdeklődés nyilvánult meg, amely egyrészt az alkotmánybíróóságok stabilizáló szerepére vonatkozott, másrészt a rendszerváltásokkal törvényszerűen együtt járó olyan kérdések alkotmányos megoldására, mint a kárpótlás, a múlt bűnöseivel kapcsolatos alkotmányos magatartás. Dél-Afrika már az ottani „kerekasztal-tárgyalások” idején tájékozódott az alkotmánybíráskodás előnyeiről, a kompenzációról, de még az alkotmánybíróóság önálló bíróságkénti vagy a legfelsőbb bíróságon belüli felállítása melletti és elleni érveket is a poszt-szocialista rendszerváltások tapasztalataival akarták szembesíteni. Dél-Korea számára sem közömbösek az európai rendszerváltás alkotmányos tapasztalatai, különösen a német modell.

Meg kell azonban mondani, hogy az európai harmadik generációs rendszerváltó alkotmánybíróóságok – kivételezett történelmi helyzetük ellenére is – egy szélesebb és régibb folyamatba illeszkednek. Legalábbis magyar részről tudatban voltunk ennek, és tanulmányoztuk a spanyol és portugál alkotmánybíróóság idevágó ítéleteit. Sőt, jelentősége lehet az új európai bíróságok számára mindannak, ami Dél-Amerikában történt és történik Argentína óta, beleértve az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság állásfoglalásait is. De bekapcsolódott a folyamatba immár Dél-Afrika is. Ez a múltból eredő és a jövőbe tartó folyamat az, ami az „új” európai alkotmánybíróóságokat bekapcsolja a világ alkotmánybíráskodásába, részben tanulóként, részben újítóként, s mindenképpen olyan jelentőséget és ismertségi lehetőséget kölcsönöz nekik, amelyre „evolútív” alkotmánybíróágként, csupán a szokásos rutineseteket megoldva, aligha tehettek volna szert. Remélhető, hogy ez a folyamat a kívülállók, a nem érintettek számára is tanulságokkal szolgálhat (például a rendkívüli helyzetek kezelésében, egyes még meg nem gyökeresedett jogok, mint környezetvédelem, adatvédelem mércéjének megemelésében). Viszont kíváncsok, hogy az „új” bíróságok valóban figyelemmel legyenek egymásra, s a többiek példája folyamatos önreflexióra készítse mindegyiküket. Mindennek nyelvi akadályai most az egyszer valóban elhárulhatnak.

Van ennek a globális beágyazódásnak még egy előnye az új bíróságok számára. A régi és az új bíróságok földrajzi elhelyezkedése nagyjából a korábbi Európai Közösségen belüliek és kívüliek megoszlását követi. Most és később sem jelenthet az integráció határa alkotmányossági kultúrák vagy jogállami szintek közötti határt. Minden európai alkotmánybíróság részese egy közös alkotmányos nyelv, vagy legalább annak nyelvtana kidolgozásának. Ennek a kultúrának a közössége szélesebb azon országok körénél, amelyek az Európai Unió tagságára törekednek, vagy amelyeknek esélye van bekerülni. Nem hiszem, hogy azok az alkotmánybíróságok, amelyek ezt a nyelvet beszélik, vagy szókinszét gazdagítják, akár ma is másként éreznék magukat attól függően, hogy országuk az integrációs folyamatban hol tart. Ez a közös nyelv továbbá nem szorítkozik Európára, legfeljebb egy világnyelv alig észrevehető dialektusa lesz.

A közös alkotmányos nyelv kidolgozása tehát egyaránt fontos azoknak a bíróságoknak is, akik számára ez a közös dogmatika egy jövőendő „európai alkotmány” előkészülete, s azoknak is, akiknek éppen ez fogja biztosítani, hogy továbbra is egyenrangú részei és alakítói maradjanak egy közös jogi kultúrának.

3. A konferencia taglétszámának növekedése felveti, hogy nem várhatók-e más osztódások a konferencián belül, ha nem is az elvetendő régi/új bíróságok, de más erővonalak mentén. Hiszen Európában sokféle történelmi, kulturális, vallási, politikai, gazdasági, jogi stb. szempont szerint lehet reális választóvonalakat kimutatni. Nem gondolom, hogy a leginkább a magánjogból ismert és arra érvényes jogcsaládok – a német, a francia és az angolszász – különbségeinek az alkotmánybíráskodásra bármilyen hatása is lenne. Az alkotmánybíróságok ugyanis nem az otthoni szerves jogfejlődésből nőttek ki, hanem importált termékek – ez ellen csak az osztrák alkotmánybíróság tiltakozhat joggal. Más kérdés, hogy e jogcsaládok hagyományos befolyási területein – akárha nyelvi okokból – nem terjednek-e jobban a családon belül kialakult modellek. Ezen a kereten belül például egy-egy befolyásos ország államszervezési hagyománya – mint a centralizáció, avagy egy más kultúrában éppen a föderatív beállítottság – az alkotmánybíróságokra is hatással lehet. Ilyen hagyományos körben való alkotmánybíróági együttműködés felélesztésére tapasztalhattunk kísérletet a két konferencia között, mint ahogy földrajzi közelségen nyugvó szorosabb együttműködésre is.

Természetesen üdvözlendő egymás gyakorlatának mélyebb megismerése, jótékony minden találkozás alkotmánybírák között; a személyes jó kapcsolatok szövődése csak erősíti együttműködésünket. Nem hiszem azonban, hogy bármilyen regionális tagolódás várható lenne az EUK-n belül. Amennyire áttekinthető, még az alkotmánybíráskodáshoz kapcsolódó, szinte típusalkotóan jellemző ismervek sem vezettek arra, hogy például egyrészt a konkrét ügy felülvizsgálatára szolgáló alkotmányjogi panaszt ismerő országokon belül, vagy másrészt a csakis absztrakt normakontrollt gyakorló országok között szorosabb lenne az együttmű-

ködés. Még a legszűkebben vett szakmai megoldások átvétele sem köthető ezekhez az ismérvekhez. Ha hasonló alkotmányértelmezési kérdés merül fel, a már meglévő válaszok attól függetlenül hasznosíthatók, hogy milyen az érdekelt bíróságok kompetenciája. Sőt – mint éppen a magyar Alkotmánybíróság egyik ügyében folytatott vizsgálódásból kiderült – még az alkotmányok különbözősége sem vezet szükségképpen különböző eredményre az alkotmánybíráskodásban. (A szociális jogokat nem, csupán a szociális jogállam fogalmát ismerő német alkotmány, a szociális jogokat igen részletesen tartalmazó olasz alkotmány, s a szociális ellátás állami kötelezettségét kimondó magyar alkotmány különbsége ellenére a három ország alkotmánybírósága hasonló eredményre jutott a szociális szolgáltatások csökkentésének alkotmányos lehetőségeit illetően.)

Az alkotmánybíráskodásnak ez a *függetlensége* a nemzeti jogok kötöttségeitől egyben rendkívüli integrációs potenciált is jelent. A hazai kötöttségektől való függetlenségnek és az alkotmánybíráskodás nemzetek fölötti összefüggéseinek szakmai és történeti okai egyaránt vannak. Az alkotmánybíráskodás történeti elterjedéséről már volt szó. A közös nyelvhez vezet, hogy a normakontroll során alkalmazott módszereknek nem is lehet bő típusválasztéka, másrészt a nemzetközi emberi jogi bíráskodás is uniformizáló hatású. Ez az egyöntetűség jobban köti az alkotmánybíróságokat, mint a hazai dogmatikai hagyományok.

IV. Az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája és az együttműködés párhuzamos fórumai

1. A megosztó lehetőségekkel az együttműködésnek azok a fórumai állnak szemben, amelyek – az EUK-val párhuzamosan – az alkotmánybíróságokat megkülönböztetés nélkül integrálják, s amelyek – szintén az EUK meghívotti köréhez hasonlóan – a rokon érdeklődésű vagy hatáskörű szervezeteket is felölelik. A legfontosabb ebből a szempontból az Európa Tanács égisze alatt a Velence Bizottság tevékenysége, amelynek alapszabályi feladata az alkotmányjogi kérdésekben a tanácsadás, de amely az Európa Tanács tagállamainál szélesebb körre támaszkodik. A Velence Bizottság 1990-ben kezdődött évi 2-3 alkalommal megtartott konferenciasorozata immár két konferenciaperiódus óta kíséri párhuzamosan az EUK nagy találkozóit minden harmadik évben. Ezek témái semmiben nem különböznek az EUK témáitól, sőt nem egy ismételts vagy átfedés fordul elő. Magában a bizottságban is részben alkotmánybírák dolgoznak alkotmányjogi kérdéseken; a konferenciákon az EUK tagjai általában megjelennek. A Velence Bizottság által kiadott *Bulletin* és a CODICES-adatbázis az európai alkotmánybíróságok együttműködéséhez nélkülözhetetlen.

A Velence Bizottság az Európa Tanácson belül részegyezmény alapján jött létre, amelyhez 32 tagállam és 12 nem tagállam csatlakozott. Nem államközi és nem az alkotmánybíróságok által szervezett együttműködési fórumok sokasága létezik, amelyek átfogó jellegük és politikai vagy tisztán tudományos ambícióik tekintetében nagyon különbözőek. Újabb keletű, de rendszeresnek ígérkező találkozókat szervez az amerikai Center for Democracy „International Judicial Conference” néven. Ez a nyugat- és kelet-európai legmagasabb szintű bíróságok, továbbá az amerikai Supreme Court között kíván kapcsolatot kiépíteni, s nincs reprezentativitásra és politikai jelentőségre törekvés híján. A tisztán tudományos találkozók közül említést érdemelnek az Aix en Provence-i Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle Favoreu professzor által szervezett rendszeres kollokviumai, amelynek alkotmánybírák is állandó résztvevői; vagy a Yale Egyetemen idén induló szemináriumsorozat, szintén alkotmánybírák meghívásával.

2. Az EUK-nak tudomást kell vennie legalább azokról a konferenciákról, amelyek teljesszűrségre és rendszerességre törekcsenek, és ki kell alakítania viszonyát hozzájuk. Ez főleg gyakorlati – időbeosztási és munkamegosztási kérdés –, hiszen semmi más rendezvény nem érinti az EUK alábbi sajátosságait.

Az EUK marad az európai alkotmánybíróságok *saját* rendezvénye, amelynek jellegét a tag-bíróságok, illetve képviselőtükbén az elnökök kizárólagosan maguk alakítják. Az alkotmánybíróságok *függetlenségének* felel meg az, hogy az EUK-t mind anyagilag, mind szellemileg, mind szervezetileg kizárólag az alkotmánybíróságok irányítják és tartják fenn.

Az EUK marad az a fórum, amely az összes európai alkotmánybíróságot átfogja, s amelynek tagsága azt jelenti, hogy a már működő európai alkotmánybíróságok a felvett bíróságot *elismerek* hozzájuk hasonló intézménynek.

Az EUK marad a leginkább reprezentatív fórum, az az alkalom, amelyen az összes bíróság a *legmagasabb szinten* – elnökével és népes delegációval – *képviselteti magát*, s ahol az elnökök tanácskozása a végrehajtó és működtető szerv.

a) Mindebből következik az EUK *nagy mérete*. Most már el kell döntenünk, hogyan viszonyulunk a nagy létszámú konferenciák sajátosságaihoz. Bele lehet például nyugodni az elkerülhetetlen formalitásba a plenáris üléseken, s az érdemi munkát munkacsoportokra hagyni. Mérlegelendő azonban, hogy ezzel nem vész-e el az EUK nagy előnye, a teljesszűrség, hogy tudniillik a témához minden alkotmánybíróság készít jelentést vagy a vitához hozzászól. A mostani konferencia elmozdult az érdekeltségi alapon megtárgyalt több téma felé, mivel most minden bíróság tetszése szerint írt nemzeti referátumot az egyik vagy a másik témához (vagy mindkettőhöz). Meglátjuk, hogy a jelentésük szerint az adott témában érdekelteken kívül mások is hozzászólnak-e. Ezzel a konferencia még megmaradt a plenáris tárgyalási formánál. Lehetne csak egy témát választani, és részle-

teiben külön-külön, kisebb csoportokban megvitatni. A média is és a hatalom-megosztás is alkalmas lett volna erre. Viszont szem előtt kell tartanunk, hogy az EUK nem tudományos konferencia, ahol a szakértők elmélyednének a részletekben, hanem a bíróságok tanácskozása. Viszont semmilyen szakértő nem ismerheti jobban az egyes bíróságok saját gyakorlatát, az ítéletek hátterét, a bíróságon belüli törekvéseket, a konferencia témájában releváns határozatok kívülállók számára láthatatlan, de a többi bíróság számára tanulságos összefüggéseit stb. A konferencián múlik, hogyan használja ki az első kézből való, saját körben folyó információcsere, a kölcsönösség és azonnali reagálás egyedülálló lehetőségét, s hogyan kovácsol előnyt a megnövekedett taglétszámból. Minden konferencia újabb kísérletre nyújt lehetőséget.

b) Az EUK sikeressége szempontjából döntő a *témák meghatározása*. Az eddigi konferenciák általában részletproblémákat tárgyaltak, amelyeket az elnökök találkozóin szavaztak meg, s amelyek jelentősége és időszerűsége nehezen volna vitatható. Így van ez most is, amikor a véleménynyilvánítás és médiaszabadság, valamint a hatalommegosztás kerül napirendre. Csupán az I., majd pedig a bővülési periódus fordulópontján tartott VII., lisszaboni konferencia foglalkozott általában az alkotmánybíráskodással, amennyiben áttekintette feladatait, az ehhez szükséges kompetenciákat és a döntések hatásait.

Az alkotmánybíróságok ilyen önreflexiójára időnként szükség volna. Arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy konferenciánk megnövekedett létszáma akkor is aktuálissá tenné az újabb áttekintést, ha ezt az alkotmánybíráskodásra köszöntő új történeti helyzet egyébként nem követelné meg. Mindezt nem is úgy képzelem, mint a hatáskörökről, eljárásról, alkotmányossági mércékről és a döntések következményeiről szóló nemzeti jelentések készítését. Ilyen természetű munkákat most már a tudománynak kellene produkálnia. (Csupán az a kérdés, hogy a megkezdett kézikönyvek miért nem frissülnek, s az új bíróságokról tervezett folytatás miért késik, már-már elavulással fenyegetve.)

Egy újabb áttekintésnek immár ezen a mindnyájunk által ismert ténybeli alapon kellene nyugodnia, azt korrigálnia, saját szempontjából kommentálnia, ahhoz fűznie az adott alkotmánybíróság önértelmezését, törekvéseit. Biztos-e hogy most is a lisszaboni konferencia önmérsékletet sugárzó, negatív meghatározása az alkotmánybíráskodás lényegéről lenne az eredmény? Nem lenne-e időszerű az „aktivista” és az „önkorlátozó” bíróságok vitája, különös tekintettel a nemzetközi bíráskodás esetleges eltolódására aktivista irányba? Milyen eredményt hozna ki az elvont normakontroll és az egyedi döntések alkotmányossági vizsgálata közötti átmenetek megsokasodása? Milyen új technikákat fejlesztettek ki egyes bíróságok erre? Hogyan tudja megőrizni az alkotmánybíróság semlegeségét political question doctrine híján, mikor országa legégetőbb politikai problémáiról kell ítélnie alkotmányjogi szempontból?

A módszertani kérdésre kihegyezett konferenciátémák azért lehetnek jók, mert egyes konkrét témákhoz nem minden alkotmánybírósnak van (elegendő) joggyakorlata – mint ez meglepetésünkre most is, a médiumok és a hatalommegosztás alapvető kérdéseiben is kiderült. A hiányzó határozatokat ezen a fórumon nem érdemes doktrínák vagy jogszabályszövegek előadásával pótolni. Az EUK egyedülálló lehetősége ugyanis éppen az, hogy első kézből tudható meg az alkotmány betűje és az alkotmányos valóság viszonya. A fent jelzett általános („módszertani”) kérdések megvilágításához bármely témában született határozat alkalmas lehet. Itt azok a bíróságok, amelyek még kevés ítéletet hoztak, éppolyan eséllyel tudnak hozzászólni, mint az évtizedes gyakorlattal rendelkezők. Magát és törekvéseit mindenki ismeri.

3. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az alkotmánybíróságok közötti együttműködés médiumai nem az EUK kezében vannak. Az EUK-nak nincs szervezeti háttere. A konferenciák anyagának publikálása a vendéglátó ország feladata. A konferenciareferátumok azonban nem az alkotmánybíróságok közötti együttműködés egyetlen, s nem is a legfontosabb forrásai. A folyamatos és interaktív információcsere, valamint az eredeti dokumentumokhoz való hozzáférés alapján lehet valóban közös nyelvet kialakítani. Az alkotmánybírószági határozatokat, illetve összefoglalókat közlő folyóiratok, évkönyvek szerkesztőbizottságaiban, tanácsadó testületében, védnökei között stb. alkotmánybírák is vannak, azonban igen változó, hogy csupán nevüket adják-e vagy tényleges befolyást gyakorolnak.

Jelenleg az együttműködés legfontosabb alapja a Velence Bizottság adatbankja, illetve a *Bulletin*. Az EUK üdvözölheti a Velence Bizottság tevékenységét, köszönetet mondhat neki stb., s az alkotmánybíróságok használhatják a maguk és mindannyiunk javára ezt a forrást, sőt táplálhatják közvetítő nyelvekre fordított határozataikkal, anélkül, hogy bármilyen formalizált együttműködés épülne ki az EUK és a Velence Bizottság között. Én ebben a bevezetőben csupán az európai alkotmánybíróságok együttműködésének jelenlegi helyzetéről szerettem volna képet adni, s arra ösztönözni, hogy az EUK vessen számot a körülmények megváltozásával. Szándékosan nem álltam elő szervezeti javaslatokkal – ezek a helyzet megvitatása után, s attól függően vethetők csak fel. A Velence Bizottsággal való információs együttműködés valamilyen szervezeti formába öntését azonban a jövő zálogának tartom.

KÖLCSÖNHATÁS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGA ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG VÉDELME KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON*

Rögtön azután, hogy Magyarország 1990. november 6-án aláírta az Emberi jogok európai egyezményét – éppen azon a napon, amikor az egyezmény létrejöttének 40. évfordulóját ünnepelték –, az Emberi Jogok Európai Bírósága meghívta Strasbourgba a magyar Alkotmánybíróság, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökét. Mindez abban a lelkesítő és ígéretes időszakban történt, amikor a tekintélyelvű szocialista rendszerek összeomlottak és új demokráciák jöttek létre a posztkommunista államokban. A strasbourgi bíróság talán meg akarta ismerni az újonnan jelentkező demokráciákat, míg a magyarok közről akarták látni az európai intézmények működését. A meghívás lehetőséget adott számomra, hogy első alkalommal találkozzak Ryssdal elnök úrral, és hogy részt vegyek a bíróságnak az ő elnöklétével tartott egyik ülésén. Azóta Magyarország megerősítette az egyezményt és a magyar jogrendszer azzal összhangban fejlődött; továbbá az Alkotmánybíróságot röviddel ezután felvették az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának teljes jogú tagjai sorába, és 1996-ban a magyar Alkotmánybíróság rendezte a X. konferenciát Budapesten az Emberi Jogok Európai Bíróságával és a nemzeti alkotmánybíróságokkal együttműködve. Ezen a konferencián Ryssdal elnök úr volt az, aki beszámolót tartott a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezéséről, valamint megtette az első nagyobb hozzászólást.

Első találkozásunkkor Strasbourgban senki nem láthatta előre a jövőt. A magyar Alkotmánybíróság az új rend szülötte volt, mindössze egyéves tevékenység állt a háta mögött. Azonban már akkor megtette az első nagy lépést a magyar jog és az egyezmény összhangjának megteremtése érdekében: az Alkotmánybíróság eltörölte a halálbüntetést. Ez valóban jelképes cselekedet volt, amely nagy vitát váltott ki az európai követelményekről, noha a határozat meghozatalának idején az Országgyűlés még nem jelentette be formálisan, hogy Magyarország alá fogja írni az egyezményt.¹ Azt hiszem, ez az időbeli eltolódás az egyezményhez való

* Az itt közölt szöveg Weller Mónika fordítása.

¹ A halálbüntetést a 23/1990. (X. 30.) AB határozat nyilvánította alkotmányellenesnek és törölte el.

csatlakozás formális eljárása és a tényleges jogharmonizációs lépések között – az utóbbi javára – nemcsak az Alkotmánybíróságra volt jellemző, hanem az általános magyar hozzáállásra is. Az én szememben az átmenet a diktatúrából a demokráciába emancipációs folyamat volt. Nyilvánvaló volt azonban, hogy az európai demokráciákkal való egyenjogúság csak valódi eredmények és nem pusztán ígérek vagy remények alapján igényelhető. Ezért nem volt sürgős az Emberi jogok európai egyezményének megerősítése. Különbizottságot hoztak létre a belső jognak – nemcsak az Alkotmánynak illetve a büntető és a polgári törvénykönyvnek, hanem a jogszabályok összességének – az egyezménnyel, valamint az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága joggyakorlatával való összhangjának felülvizsgálatára.² Az egyezményt 1993. április 7-én az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

A következő tanulmány azt mutatja be, hogyan befolyásolta az egyezmény a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatát és a magyar Alkotmány értelmezését, miként hivatkozott az Alkotmánybíróság az egyezményre már annak megerősítése előtt is, valamint bemutatja azokat a módszereket, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghatározott jogvédelmi szint megvalósítása érdekében alkalmazott az Alkotmánybíróság.

I. A strasbourgi esetjog befolyásának elterjedése, használatának módja

1. Még az egyezményt megelőzően, Magyarország 1974-ben ratifikálta a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, amely 1976. március 23-án lépett hatályba. Továbbá Magyarország – az első „szocialista” államként – 1988. szeptember 7-én csatlakozott az első fakultatív jegyzőkönyvhöz. Így 1988. december 10-től kezdődően nyitva állt az egyéni panasz benyújtásának lehetősége. Ez az időpont és tény jól ismert volt a magyar társadalomban. Az emberi jogok állammal szembeni érvényesítése a változásokat jelezte és további fejleményeket vetített előre.³ Nem csoda, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmek sokszor hivatkoznak az egyezségokmány megsértésére. Másrészt az Alkotmánybíróság is gyakran hivatkozik az egyezségokmányra a magyar törvények által tel-

² A bizottságot 1990 szeptemberében hozták létre és 1992 áprilisában tett jelentést a Kormánynak. A jelentés a szükséges jogszabály-módosítások listáját és a ratifikációra vonatkozó ajánlást (az újramagánosítást érintő fenntartással) tartalmazta.

³ Az első eset, amelyben az Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committee) megállapította az egyezségokmányban egy európai szocialista állam általi megsértését a *Párkányi kontra Magyarország* ügy volt 1992-ben (No. 410/1990).

jesítendő követelmények meghatározásakor. Az egyezségokmányra hivatkozás azután is általános maradt, hogy az Alkotmánybíróság elkezdte idézni az egyezményt is. Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság soha nem tett különbséget aszerint, hogy a két szerződés közül melyik kötelező belső jog máris, s melyik lesz az csak a jövőben. Továbbá az Alkotmánybíróság mindig megelégedett az egyezségokmánynak a szövegére való utalással, míg az egyezmény esetében 1993-tól kezdődően nemcsak a szöveget vette figyelembe, hanem a strasbourgi szervek vonatkozó határozatait is. Nyilvánvaló eltolódás van tehát az egyezmény és gyakorlata javára.

2. Az egyezmény és az egyezségokmány ilyen kezdeti kezelése messze volt a professzionálistól. A cikkekre utalás és a jogesetek kiválasztása esetlegesnek tűnt. Magyarországi hatálybalépése előtt az egyezmény nem szolgálhatott formálisan alapul a megtámadott norma alkotmányosságának eldöntéséhez. A magyarországi alkotmánybíráskodás első, fejlődési időszakában az egyezmény rendelkezéseire hivatkozás sokkal inkább az „európai mérce” keresésének és figyelembevételének demonstrációja volt, s inkább a magyar jogi gondolkodásnak az „európai normákhoz” történő kapcsolását célozta, mint azt, hogy ezt a nemzetközi okmányt saját szerepének megfelelően alkalmazza az alkotmányossági vizsgálat során. Az alkotmánybíró az adott történelmi helyzetben úgy érezhette magát, mintha annak az időszaknak a tudósa lenne, amikor a modern idők előestéjén sor került a római jog recepciójára.

Az Országgyűlés és az Igazságügyi Minisztérium végigvitte a magyar jog és a strasbourgi követelmények összhangjának megteremtésére vonatkozó tervét. Ezzel párhuzamosan az Alkotmánybíróságnak is megvolt a maga stratégiája. A törvényhozás és az alkotmányossági vizsgálat szinte versengett a rendszerváltás előtti jogszabályoknak az új Alkotmánnyal való összhangja megteremtése terén. Az Alkotmánybíróság szerepe aktívabb volt, mint a jogalkotóé. A felülvizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a kérdéses jogszabályok olyan értelmezését állapíthatta meg, amely összhangban volt az Alkotmánnyal. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság hatályban tartotta a jogszabályt, amennyiben az alkotmányos értelmezés határai között alkalmazták. Míg a jogalkotó merev szövegekkel dolgozott, az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányosan kifogástalan magyar jogrendszer megteremtése, beleértve az Alkotmány értelmezését is, egy finom különbségtételekre képes, inkább párbeszédes folyamatként zajlott le. Ez az értelmezési többlet különösen előnyös a magyar jognak az európai egyezménnyel történő harmonizációja terén. Azon különbség ellenére, hogy míg az Emberi Jogok Európai Bírósága egyedi ügyekben hoz ítéletet az egyezmény megsértéséről, a magyar Alkotmánybíróság pedig absztrakt normakontrollt végez mindenkire kiható hatállyal, a strasbourgi bíróság ítéleteinek indoklásában foglalt elvi megállapítások irányt mutathatnak az Alkotmánybíróság

számára mind az Alkotmány, mind az előtte megtámadott jogszabályok értelmezésében. A strasbourgi joggyakorlat ilyen iránymutató hatása egyaránt befolyásolhatja az adott ügyben érintett részes államot, az egyezmény egyéb aláíróját, sőt a bíróság joghatóságán kívüli államokat is. Persze különbség van a magyar Alkotmánybíróság határozatai között aszerint, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága által megfogalmazott elvek csak elméleti érvekként szolgálnak-e, vagy – mint az Alkotmánybíróság 1993 utáni határozataiban – a belső jogi rendelkezést azért nyilvánítják alkotmányellenesnek, mert sérti az egyezményt az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezése alapján.

3. A magyar Alkotmánybíróság tevékenysége kezdete óta hivatkozott az egyezményre. 1990-től 1996 közepéig 24 hivatkozás található. A leggyakrabban a 10. és a 6. cikket idézte (hat, illetve öt esetben). A 7., 8. és 12. cikke, valamint a tizedik jegyzőkönyvre egynél többször hivatkozott, továbbá a 2., 9., 11. és 13. cikket, valamint az első jegyzőkönyvet (1. és 2. cikk) is említik a határozatok. Az Alkotmánybíróság 1993-tól kezdett hivatkozni a strasbourgi bíróság ítéleteire. Ez az időpont egybeesik azzal, amikor az egyezmény belső joggá vált, de nem vagyok benne biztos, hogy ez a tény meghatározó volt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére történő első hivatkozásra az Alkotmánybíróság 1993. február 12-i határozatában került sor, még a ratifikáció előtt, és akkor (mint az egyezményre történő korábbi hivatkozások is) a magyar Alkotmány alkotmánybírósági értelmezése megerősítésének szokásos funkcióját töltötte be.⁴ Ettől kezdve az Alkot-

⁴ A 4/1993. (II. 12.) AB határozat (az állami iskolákban az oktatás vallási semlegességére vonatkozó ügyben) hivatkozik az 1976. december 7-i *Kjeldsen, Busk Madsen és Petersen ügyre* az államnak a közszolgálati tömegtájékoztatás terén fennálló kötelező semlegességére vonatkozó korábbi határozaton [37/1992. (VI. 10.) AB határozat] alapuló véleménye alátámasztása érdekében. Ez utóbbi határozat pedig a szólás-szabadságra vonatkozó vezető eset [30/1992. (V. 26.) AB határozat] érvelését követi, amely az egyezmény 10. cikkére hivatkozik:

„Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény nem tartalmaz közvetlen kötelezettséget az államok számára az izgatás bűncselekménnyé nyilvánítására, hanem elsősorban a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az egyezmény 10. cikke szerint:

»1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokon tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna. E cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió, a televízió vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak

mánybíróság számol a bizottság és a bíróság gyakorlatával, akár megnevezve és idézve egy meghatározott esetet, akár egyszerűen a „strasbourgi szervek” vagy a „bíróság gyakorlatát” említve.⁵ Megjegyzendő, hogy a strasbourgi hivatkozás fontossága az adott magyar eset szempontjából nem függ ettől a hivatkozási módtól.

Mint fentebb említettem, a strasbourgi esetekre hivatkozás esetleg csak kiegészítő érvet jelent az Alkotmánybíróság véleménye mellett, és az európai egyezmény hasonló rendelkezésének idézése kiemelheti a magyar Alkotmány adott szabályának súlyát és fontosságát.⁶

Olyan esetekben azonban, amikor az Alkotmány szövege maga nem nyújt tájékozódást, az Emberi Jogok Európai Bíróságának párhuzamos értelmezései nagyon értékesek és fontosak, s az Alkotmánybíróság érvelését kevésbé sebezhetővé teszik. Például az olyan vitás kérdésben, mint a tulajdonhoz való jog jellege

vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sérthetetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. «

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága több határozatában úgy foglalt állást, hogy a 10. cikk 2. pontja értelmében a fajgyűlölő közlések megtiltása a szabad véleménynyilvánítás érvényes korlátozásának tekintendő.

Az Alkotmánybíróság álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltesnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségszerűvé és indokolttá teszi.”

⁵ Az utóbbi hivatkozási módra lásd a 42/1992. (VI. 30.) és a 67/1993. (XII. 7.) AB határozatot.

⁶ A 66/1992. (XII. 17.) AB határozatban a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz való jogra hivatkozásnak csak az volt a funkciója, hogy többsúlyt adjon a magyar Alkotmány hasonló rendelkezésének. Az esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az olyan személyek csoportjainak kollektív büntetése az ex lege vagyonelkobzás formájában, akiket a törvény (1945-ben) háborús bűnösöknek nyilvánított, ellentétes a bíróság általi meghallgatáshoz való joggal. Egy másik esetben a 6. cikket annak megmutatása végett idézte az Alkotmánybíróság, hogy az egyezmény egyaránt rendelkezik a tisztességes és nyilvános tárgyalásról, valamint az ésszerű időn belüli tárgyalásról. Az érdekek mérlegelése során az Alkotmánybíróság nem hivatkozott egyetlen meghatározott ítéletre sem, de hivatkozott az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlására. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőügyben tárgyalás tartása nélkül hozott ítélet (büntetőparancs) a büntetőeljárás törvény feltételei alapján alkotmányos [67/1995. (XII. 7.) AB határozat].

(ami különösen bizonytalan volt az új, alkotmányosan kinyilvánított „piacgazdaságban” Magyarországon), az Alkotmánybíróság segítségre talált a strasbourgi döntésekben. A mezőgazdasági föld megszerzésére vonatkozó korlátozások alkotmányosságának ügyében például annak kimondásakor, hogy a tulajdonhoz való jog nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, hiszen csak a már meglévő tulajdon a védett, az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bírósága és Bizottsága hasonló értelmezésére hivatkozott.⁷ Egy fordulópontot jelentő esetben, amikor az Alkotmánybíróság feladta a tulajdon majdnem abszolút védelmét tükröző gyakorlatát, az 1986. február 21-i *James-ügy* segítségnek bizonyult, különösen a tulajdonjog és a közérdek mérlegelése terén.⁸ A tulajdon „társadalmi terheinek” (*Sozialgebundenheit*) doktrínája ilyen módon került be a magyar alkotmányos gyakorlatba. Érdekes, hogy az Alkotmánybíróság nem keresett alátámasztást a bíróságnak abban a tételében, amely bizonyos gazdasági értékű szerződéses jogokat beolvaszt a tulajdonjogba és védi az ésszerű várakozásokat és bizalmi érdekeket, jóllehet – 1995-ben egy döntéssorozatban – a társadalombiztosítási juttatásokhoz való jogot értelmezve kiterjesztette a tulajdon védelmét bizonyos szerzett „szociális jogokra”.⁹

Az egyezmény és a strasbourgi ítéletek ilyen leggyakoribb használata mellett bizonyos esetekben fontos szerepet játszik valamely jognak a pusztá létezése is az egyezményben, különösen amikor az a magyar Alkotmánynál magasabb mércét állít fel. Bár a halálbüntetés ügye elméletibb indokokon alapul (elemezve az élethez és az emberi méltósághoz való jog jellegét és egységét, abszolút sérthetetlennek nyilvánítva az élethez való jogot), az Alkotmánybíróság megállapí-

⁷ A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat az 1976. június 13-i *Marckx-ügyre* és a bizottság egy közzé nem tett véleményére (egy magyar ügyben: *Széchenyi kontra Magyarország*, 21344/93) hivatkozott.

⁸ A tények hasonlóak voltak, a felülvizsgálat alatt álló magyar jogszabály is biztosította meghatározott jogi feltételekkel a bérlőknek a vételi jogot az önkormányzati lakások tekintetében. Ezért csak ezt a strasbourgi esetet idézte a határozat, bár az Alkotmánybíróság figyelembe vette az európai bíróság tulajdonjogra vonatkozó egész joggyakorlatát, a tulajdonjog megvonását és korlátozását a „közérdekre” tekintettel: lásd 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

⁹ Ezek a döntések a Kormány gazdasági megszorító intézkedéseit végrehajtó jogszabálysomagot vizsgálták felül. Az Alkotmánybíróság egy sor ítéletben védelmet biztosított bizonyos társadalombiztosítási juttatásokra vonatkozó szerzett jogoknak, legalábbis annyiban, hogy átmeneti időszakot kellett biztosítani a juttatások csökkentéséhez. Bár a határozat – többek között – a szociális jogok különböző országok alkotmánybíróságai által biztosított, illetve strasbourgi védelmének átfogó összehasonlító elemzésén alapult, nem történt kifejezett utalás semmilyen hasonló döntésre vagy idevágó elméletre.

totta, hogy az 1983. évi hatodik jegyzőkönyv rendelkezik a halálbüntetés eltörléséről, és kijelentette, hogy a halálbüntetésről szóló határozattal a „magyar alkotmányfejlődés ugyanebbe az irányba mozdul el”. Abban az időben – még az egyezmény aláírása előtt – az Alkotmánybíróság aligha mondhatott volna ennél többet. Mindazonáltal nyilvánvaló volt, hogy az Alkotmánybíróság olyan módon akarta értelmezni az alkotmányt, hogy az megfeleljen az „európai normáknak”.

Az 1989-ben alapvetően módosított Alkotmány lakonikus emberi jogi fejezetet tartalmaz. Bár kinyilvánítja a házasság és a család különleges védelmét (15. szakasz), nem tartalmazza a házasságkötéshez való, az egyezmény 12. cikkében foglalt jogokhoz hasonló egyéni jogot. Az Alkotmánybíróság idézte az utóbbi rendelkezést (az egyezségokmány 23. cikkével együtt) és összekapcsolta az Alkotmánnyal annak 7. cikke útján, amely szerint a Magyar Köztársaság elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert elveit és biztosítja a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog közötti összhangot. Ennek az összhangnak a megteremtése érdekében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házasság intézményének 15. szakaszban kinyilvánított védelme kötelezi az államot, hogy biztosítsa a házasságkötés szabadságát. Másrészt az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata az egyéni önrendelkezéshez való jogként értelmezi az emberi méltósághoz való jogot, következésképpen ez a jog kiterjed a házasságkötéshez való jogra is.¹⁰

Egy másik eset kifejezettebben mutatja, hogy az Alkotmánybíróság olyan módon értelmezi az Alkotmányt, hogy a belső joggal szembeni követelményeket a nemzetközi normák magasabb szintjére emeli. Az Alkotmány kinyilvánítja a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságot, valamint az egyháznak az államtól való elválasztását (60. szakasz). A vallásszabadságról és az egyházakról szóló törvény, amely végrehajtja ezt az alkotmányos rendelkezést, biztosítja a szülőknek azt a jogot, hogy döntsenek gyermekeik vallásos neveléséről és megengedi az egyházaknak, hogy iskolákat működtessenek. Az Alkotmánybíróság az első jegyzőkönyv 2. cikkére hivatkozva megállapította, hogy az államnak a vallásszabadság biztosítására vonatkozó pozitív kötelezettségei szempontjából a törvény idézett rendelkezései nem elegendőek az Alkotmány 60. szakaszának végrehajtásához: „Magyarország ennél kiterjedtebb kötelezettséget vállalt a nemzetközi jog alapján.” Ebben az értelemben az állam felelőssége nemcsak a semleges (pluralista) oktatás biztosítása az állami iskolákban, hanem megfelelő *jogi* feltételeket kell biztosítania a nem semleges (többek között vallásos) iskolák létrehozásához

¹⁰ 22/1992. (IV. 10.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy Magyarország aláírta, de még nem ratifikálta az egyezményt. A jogszabályról, amely korlátozta a fegyveres erők hivatásos tagjainak házasságkötési jogát azzal, hogy az előjáró engedélyét a házasságkötés előfeltételévé tette, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sérti a házasságkötéshez való jogot, így alkotmányellenes.

és fenntartásához, valamint anyagi segítséget kell számukra nyújtania, amennyiben azok állami kötelezettséget vesznek át; továbbá az államnak biztosítania kell *de facto* annak a lehetőségét, hogy (ésszerű távolságon belül) elérhető legyen a semleges iskola mindazok számára, akik nem akarnak felekezeti iskolába járni. Bár az Alkotmánybíróság nem idézte az Emberi Jogok Európai Bíróságának eset-jogát, annak hatása nyilvánvaló.¹¹

4. Technikailag az alkotmányossági vizsgálat területére a nemzetközi jog az Alkotmány 7. szakaszán keresztül lép be, amely rendelkezik a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangjáról. Az absztrakt normakontroll magánszemély indítványozói rendszeresen arra hivatkoznak, hogy a megtámadott jogszabály nemcsak az Alkotmányt sérti, hanem az egyezményt és/vagy az egyezségokmányt is. Azonban nekik nincs eljárásindítási joguk a tekintetben, hogy a belső jog ütközik-e a nemzetközi kötelezettségekkel.¹² Ezért általában maga az Alkotmánybíróság határoz úgy, hogy megvizsgálja a nemzetközi kötelezettségekkel való összhangot.¹³ Mint már bemutattam, az ilyen hivatkozásoknak – főszabályként – kisegítő funkciója van.

A jogszabály és az egyezmény közötti ütközés ritkán válik döntővé az alkotmányellenesség meghatározásában. Ez történt azonban egy olyan esetben, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítette a polgári perrendtartásról szóló egyik rendelkezését, amely szerint az apaság megállapítása érdekében a bíró kötelezhet „bármely érdekelt személyt” a vérvizsgálatra. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény ilyen értelmezése sérti az egyezmény 6. cikkének első bekezdését, valamint a 13. cikket, mert a tanú számára (akinek apasága lehet a tét) nem biztosítja a valamennyi felet illető eljárási jogokat.¹⁴ Egy másik esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Büntető Törvénykönyvnek a hatóság megsértésére vonatkozó rendelkezései alkotmányellenesek, mert ellentmondanak – többek között – „az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó gyakorlatá-

¹¹ Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat. A semlegesség meghatározását illetően az Alkotmánybíróság a *Kjeldsen, Busk Madsen és Pedersen ügyre* hivatkozott.

¹² E tekintetben csak az országgyűlési képviselők és bizonyos magas rangú tisztviselők rendelkeznek eljárásindítási joggal.

¹³ A magyar rendszer sajátossága, hogy az Alkotmánybíróság maga – bármilyen indítvány hiányában is – kezdeményezheti az alkotmányossági felülvizsgálatot két területen: a törvényhozó alkotmányellenes mulasztása, valamint a nemzetközi szerződés és a nemzeti jog közötti ellentmondás esetén.

¹⁴ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat. Ugyanakkor ez az eset szemlélteti, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a megtámadott szabály szövegét vizsgálja felül, hanem az ún. „élő jogot”. vagyis megvizsgálja, hogyan alkalmazzák a bíróságok.

ban meghatározott alapelveknek”.¹⁵ Ez a tendencia abban a határozatban csúcsondott ki, amelyben az ítélet rendelkező része meghatározta a büntetőeljárás törvénynek a bírósági tárgyalóteremből a nyilvánosság kizárására vonatkozó rendelkezése alkalmazásának alkotmányos követelményeit. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a zárt tárgyalás elrendelésekor a bírónak figyelembe kell vennie az egyezmény 6. cikkének (1) bekezdését és az egyezségokmány 14. cikkének (1) bekezdését.¹⁶ Ebben az esetben – a határozat rendelkező részének megfogalmazása szerint „az Alkotmány 7. szakaszára tekintettel” – az Emberi jogok európai egyezményének rendelkezései és az Emberi Jogok Európai Bírósága általi értelmezésük formálisan és kötelezően is részévé vált a magyar Alkotmány, a magánélet és a személyes adatok védelmére (59. szakasz), valamint a bírósági tárgyalások nyilvánosságára [57. szakasz (1) bekezdése] vonatkozó rendelkezései értelmezésének.

II. Az egyedi jogorvoslat és az elvont normakontroll közötti különbség hatása

Fontos különbségek vannak egyrészt az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság hatáskörei között, másrészt pedig a szabadságjogok lehetséges korlátozásainak módszerei között. Felmerül a kérdés, hogy ezek a különbségek hatással vannak-e a strasbourgi esetjognak a magyarországi alkotmányossági vizsgálatra gyakorolt befolyására.

1. A magyar Alkotmánybíróság hatáskörét általában nagyon szélesnek tartják, tekintettel arra, hogy ez magában foglalja a törvények és a parlamenti házsze-bály előzetes normakontrollját (a jogszabály hatálybalépése előtt), valamint a hatályos törvények és alsóbb szintű jogszabályok utólagos ellenőrzését is; továbbá a törvényalkotás elmulasztása alkotmányellenességének felülvizsgálatát, a belső jogszabályok nemzetközi szerződéssel való ütközésének felülvizsgálatát; csakúgy, mint az Alkotmány rendelkezéseinek *in abstracto* értelmezését („tanácsadó vélemény”, amely azonban mindenkire kötelező hatályú). A jogszabályok felülvizsgálatához nem kapcsolódó további hatáskörei között szerepel az állami szervezetek közötti hatásköri összeütközések elbírálása; a népszavazásra vonatkozó panaszkok, a köztársasági elnök felelősségre vonása stb.

Mindamelletten én a magyar Alkotmánybíróságot nem a széles hatáskörével jellemezném, hanem inkább annak absztraktságával, vagyis azzal, hogy az alkot-

¹⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. Az esetről bővebben lásd az e tanulmány III. részében kifejtetteket.

¹⁶ 58/1995. (IX. 15.) AB határozat.

mányossági vizsgálat nem kapcsolódik egyedi ügghöz vagy jogvitához, sem egy meghatározott személy alkotmányos jogainak megsértéséhez. Magyarországon nem létezik alkotmányossági panasz az egyéni alkotmányos jogok hatóságok – különösen a rendes bíróságok – általi megsértése ellen.¹⁷ Azonban létezik egy *actio popularis* az utólagos absztrakt normakontrollra és a jogalkotó alkotmányellenes mulasztásának megállapítására, amelyet gyakran alkalmaznak is.¹⁸ A jogszabály alkotmányellenességének következménye az, hogy azt az Alkotmánybíróság semmisnek nyilvánítja – ami megfelel egyfajta „negatív jogalkotásnak”, amelynek rendszerint nincs visszaható hatálya konkrét esetekre. Továbbá az Alkotmánybíróság pozitív megállapításokkal is hozzájárul ítéleteinek absztrakt jellegéhez. Ilyen módon nem korlátozódik a „negatív jogalkotó” szerepére, hanem pozitív szabályokat is alkot. Ezen a téren nem könnyű különbséget tenni a létező jogszabály kötelező értelmezése és új jogszabály alkotása között. Ilyen pozitív szabályok például az Alkotmánybíróság határozatainak rendelkező részében foglalt elvi megállapítások. Az (általánosan kötelező) „tanácsadó vélemények” rendelkező része gyakran állapít meg részletes alkotmányos szabályokat.¹⁹ Az Alkotmány absztrakt értelmezésére vonatkozó egyik ítéletében az Alkotmánybíróság a következőképpen értelmezte a saját szerepét: „az Alkotmánybíróságnak kell egy alkotmányossági szempontból kifogástalan »törvényi tényállást« kreálnia, amelyhez a törvényhozó igazodhat, vagy amelynek alapján a bíróság alkotmányosan dönthet”.²⁰

Az „absztraktság” vagy „konkréttság” szempontjából az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatásköre teljes ellentéte a magyar Alkotmánybíróság hatásköré-

¹⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében az „alkotmányossági panasz” valójában a panaszost érintő konkrét ügyben a rendes bíróság által alkalmazott norma felülvizsgálatát célozza. A közigazgatási aktusok általi jogsértésekkel szemben a rendes bírósághoz lehet fordulni.

¹⁸ A befejezett ügyek kb. 80%-át *actio popularisként* nyújtották be.

¹⁹ Az olyan elvi kijelentések, mint „a halálbüntetés alkotmányellenes”; „a korlátlanul használt, általános és egységes személyi azonosító jel alkotmányellenes”; és „az elévült bűncselekmények büntethetőségének visszaállítása alkotmányellenes”, lehetetlenné teszik a törvényhozó ellenkező állásfoglalását (hacsak az Alkotmányt nem módosítják).

Az „Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezését” illetően a köztársasági elnök hatáskörére vonatkozó, általánosan kötelező „tanácsadó vélemények” sorában az Alkotmánybíróság megfogalmazta az elnök a fegyveres erők főparancsnokaként gyakorolt hatalmának korlátait meghatározó szabályokat, és azokat a feltételeket, amelyek alapján a köztársasági elnök megtagadhatja a miniszterelnök által javasolt kinevezést.

²⁰ 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

nek. Strasbourgban nincs *actio popularis*, a panaszosok személyesen az egyezmény megsértésének „áldozatai” kell legyenek, azaz a meghatározott ügynek az egyéni jogait kell érintenie.²¹ Még ha az absztrakt állítások és a konkrét jogsértések közötti határ néha elmosódhat,²² a fő különbség akkor is az, hogy a konkrét eset eldöntésekor az ítéletet az ügy sajátos tényei és körülményei alapján hozzák meg, így az egyezmény megsértésének és valamely jog megsértésének feltételeit részletesebben és árnyaltabban határozhatják meg, mint az *in abstracto* normakontroll során. Az utóbbi esetben a bíróságnak általános fogalmakkal és ismérvekkel kell dolgoznia, s ha meg akarja határozni a jogok egymáshoz mérésének feltételeit vagy a megengedhető korlátozások körét, akkor csak absztrakt feltételeket használhat. A magyar Alkotmánybíróság absztrakt hatáskörei az adott jog esetében megengedhető beavatkozások, illetve annak megsértése durvább elhárításához vezetnek, mint a strasbourgi bíróság konkrét ítéletei.

Következésképpen a két bíróság ítéleteinek hatása is különböző. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azt állapítja meg ítéleteiben, hogy az adott esetben megsértették-e az egyezményt. A magyar Alkotmánybíróság határozata ennél súlyosabb következményekkel jár, hiszen nemcsak megállapító jellegű, hanem meg is semmisíti az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést, továbbá az érintett jogszabály értelmezésére vonatkozó pozitív szabályokat is magában foglalhat.

2. Ezek a különbségek felvetették azt a kérdést, hogy felhasználható-e a strasbourgi esetjog a jogszabályok alkotmányellenességének megállapításához a magyar jogrendszeren belül. A kétségek az Alkotmánybíróság két bírójának különvéleményében csúcsosodtak ki egy olyan esetben, amikor a többségi vélemény erősen támaszkodott az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteire a hatóság megsértése tárgyában. Ebben az esetben a strasbourgi bíróság esetjogában meghatározott „alapelveknek” való ellentmondás egyik oka volt a felülvizsgált

²¹ Ebből a szempontból nincs jelentősége az ügy bíróság elé vitele pontos feltételeinek (illetve, ha a kilencedik jegyzőkönyv alapján nem utalják közvetlenül a bíróság elé, akkor a bizottságra vonatkozó megfelelő szabályoknak). Még ha a bizottság a köz érdekében utal is egy konkrét ügyet a bírósághoz (az Európa Tanács összes tagországnak kormányai és népei nevében, amint azt a *Lawless-ügyben* megfogalmazták), ez sem változtat az ügy konkrét jellegén és a meghatározott egyén jogainak megsértésén.

²² Mint abban az esetben, amikor az állítólagos áldozat jogainak megsértése érinthet másokat is, akik ugyan nem panaszosok, de ezáltal előnyük származhat az egyezmény megsértésének megállapításából és az állam gyakorlatának ezután bekövetkező változásából; Magyarországon az *actio popularis* benyújtója is személyesen érintett lehet az Alkotmánybíróság előtt megtámadott jogszabály által és előnye származhat annak megsemmisítéséből.

jogszabály alkotmányellenessége megállapításának.²³ A két bíró véleménye szerint a strasbourgi bíróság esetjoga és a magyar bíróságok gyakorlata közötti összhangot a magyar rendes bíróságoknak kell megteremteniük. Az Alkotmánybíróságnak ezen a téren nincs hatásköre, csak a hazai jogszabályoknak az egyezményrel való összhangba hozása terén, amikor a hazai jogi rendelkezés sérti az egyezményt: „A bíróság elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az egyezményrel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az egyezményt. Önmagában a bíróság gyakorlatából az egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az egyezményrel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az egyezmény összhangjának jelentősége a bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett.”

Nyilvánvalóan mindkét különvéleményen lévő bíró fenn akarta tartani a konkrét döntések és az absztrakt felülvizsgálat területének elválasztását. Nem vagyok azonban biztos abban, hogy az ilyen elválasztás akár szükséges, akár lehetséges. A két bíróság különböző hatásköre természetesen meghatározza az ítéletekben alkalmazott módszereket. Ha a bíróság – mint az Emberi Jogok Európai Bírósága – egyedi ügyekben határoz, az adott eset körülményei nélkülözhetetlenek és meghatározóak a tekintetben, hogy abban az esetben megsértették-e a az érintett jogot. De a belső jog vonatkozó jogszabálya szintén szerepel az adott eset körülményei között, s ennek az egyezmény szempontjából való fogyatékosága meghatározó tényező lehet a konkrét ítéletben. Továbbá ennek a „körülménynek” az értékelése egyrészt az adott eseten túlmutató következményekkel jár, másrészt pedig természetesen általános fogalmak segítségével és általános megállapításokkal párosulva történik. Az esetnek a nemzeti jogra vonatkozó ilyen „általános szempontjai” önálló életet kezdtek élni.

Egy olyan területen maradvá, amely a magyar alkotmányos fejlődésben fontos volt, nevezetesen a szólásszabadság területén, az Emberi Jogok Európai Bíróságának jelentős eseteiben²⁴ a nemzeti jog hiányosságai nagyon fontosak voltak, amennyiben nem tették lehetővé a korlátozások szükségessége mellett és ellen szóló érdekek mérlegelését, amint azt az egyezmény és a bíróság megkívánja. Még ha ezt nem is mondaná ki az ítéletek rendelkező része, gyakorlati okokból nyilvánvaló lenne, hogy amennyiben az osztrák, spanyol vagy izlandi jog nem

²³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, Tersztyánszky és Zlinszky alkotmánybírák különvéleményével. Az esetről bővebben lásd a jelen tanulmány IV. részében kifejteteket.

²⁴ Például a *Lingens, Oberschlick és Schwabe-ügyek Ausztriával szemben*, a *Castells kontra Spanyolország*, a *Thorgeir Thorgeirson kontra Izland-ügyek*, továbbá a *Sund Times-ügy*.

részesítené védelemben a *fair comment*-et, ezek a nemzeti jogszabályok nem lennének összhangban az egyezménnyel, s ez a tény sorozatosan az egyezménynek az érintett államok általi megsértésének megállapításához vezetett volna a konkrét ügyekben. A *Sunday Times*-ügyben a konkrét körülmények – mely tényeket ismert a bíróság már a cikk közzététele előtt, milyen eljárás volt folyamatban, milyen szakaszba jutottak el a gyógyszergyártó és a károsult gyermekek szülei közötti tárgyalások, milyen mértékben képviseltetett a közérdek a bíróság előtt stb. – szintén döntőek voltak a konkrét eset kimenetelét illetően. De a „tények” közül a „bíróság megsértésére” vonatkozó belső jogszabályok hiányosságainak volt a legtartósabb és legáltalánosabb hatása. Ennek eredményeként a bíróság megsértéséről szóló brit törvény (Contempt of Court Act) módosításai vonták le az általános tanulságokat ebből a konkrét ítéletből.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem kerülheti el a belső jog absztrakt értékelését, amikor azt vizsgálja, hogy a megtámadott korlátozás „törvényben meghatározott” volt-e. Ennek a feltételnek a teljesítéséhez a bíróság megköveteli, hogy a nemzeti jogszabály ne legyen határozatlan. A norma világossága, beleértve a következmények előreláthatóságát, szintén független az adott ügy konkrét körülményeitől, s ugyanolyan, mint a „jogbiztonság” követelménye a magyar Alkotmánybíróság előtt, vagy a *Normenklarheit* a német alkotmánybíróság gyakorlatában.

Másképp az elvi érvelés szükségszerűen általános megállapításokat eredményez. Ezek teszik a bíróság irányvonalát és az egyezmény értelmezését egyértelművé és érthetővé az egyezmény hatálya alatt állóknak – és azon túl is. Következésképpen a konkrét ítéletek elsődleges fontosságúak annak vizsgálatakor, hogy a nemzeti jog megfelel-e az egyezménynek. A konkrét ítéletek belső jogra vonatkozó megállapításai és az elvi kijelentések is használhatók és hasznosak az Alkotmánybíróság számára az egyezmény és a magyar jog összhangjának biztosításához.

Megjegyzendő, hogy a magyar Alkotmánybíróság is kifejlesztette az absztrakt hatáskörök következményei enyhítésének módszereit. A felülvizsgálat alatt álló jogszabály értelmezésével és alkalmazásával szemben támasztott „alkotmányos követelményeinek” meghatározásával az Alkotmánybíróság általános formában megszerkeszti a jogszabály alkotmányos alkalmazásának hipotetikus esetét. Ez az absztrakciónak ugyanolyan szintje, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben a jövőbeni ügyekben is további alkalmazásra szánt elvi megállapítások általánossága.²⁵

²⁵ A *verfassungskonforme Auslegung* módszerét széles körben alkalmazzák más alkotmánybíróságok is. Magyarországon sajátos nehézségek merültek fel, mert az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem rendelkezett ilyen hatáskörrel, és azoknak a

3. Az Egyezmény minden cikke meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján a hatóság általi beavatkozás az adott jog gyakorlásába, vagy annak törvény általi bármilyen korlátozása nem jelenti az egyezmény megsértését. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapítja, hogy az állítólágos jogsértések igazolható-e ezen részletes feltételek alapján.

Eredetileg az 1989. évi magyar Alkotmány²⁶ az egyezségokmányoktól és az egyezménytől nemcsak a lehetséges korlátozások módszereit vette át, hanem – némileg általánosított formában – azokat a feltételeket is, amelyek közősek voltak a klasszikus politikai jogok korlátozása vonatkozásában. A korábbi megfogalmazás szerint: „Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közkerölcs vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” Az 1990. évi szabad választásokat követően ezt a rendelkezést felváltotta egy általánosabb szabály, amely a korlátozás tartalmi feltételeitől inkább a módszertani megközelítés irányába tolódott el. A ma is hatályos új szöveg szerint: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

Ezen különbség ellenére sem látok nehézséget az Alkotmánybíróság részéről, hogy figyelembe vegye a jogok korlátozásának az Emberi Jogok Európai Bíró-

bíráknak az aktivizmusát, akik ezt a módszert bevezették, erősen bírálták még az Alkotmánybíróságon belül is. Másrészt a legmagasabb szintű rendes bíróság, a Legfelsőbb Bíróság magának követeli a jogszabály-értelmezés monopóliumát. A konfliktus éleződésének elkerülése érdekében az Alkotmánybíróság nem azt mondja, hogy a jogszabály olyan lehetséges értelmezéseit határozza meg, amelyek összhangban vannak az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmányból indul ki (amelynek értelmezése kétségtelen hatásköre), és meghatározza azokat a követelményeket, amelyeket az adott jogszabály bármilyen értelmezése során el kell fogadni.

²⁶ A magyar Alkotmány formálisan 1949-re nyúlik vissza. 1989-ben, az akkor hatalmon lévő kommunisták és az ellenzék közötti „kerekasztal-tárgyalásokat” követően azonban az Alkotmányt teljesen átírták úgy, hogy megfeleljen a demokratikus alkotmány követelményeinek. A parlament, amelyet 1985-ben nem szabad választásokon választottak és túlnyomó kommunista többséggel rendelkezett, háromórás formális vita után 1989 októberében a kerekasztal-megállapodásnak megfelelően elfogadta az Alkotmányt. Minthogy az első szabad választások 1990 áprilisában voltak várhatóak, az ellenzék nem akarta, hogy az új demokratikus rendszer alkotmányát a nem demokratikusan választott parlament fogadja el, így az új szöveg elfogadására a módosítás formát választották. A szabad választásokat követően további módosításokra került sor a kerekasztal-tárgyalások kompromisszumai maradványainak kiűszöbölése érdekében.

sága által kialakított gyakorlatát. A jogok sérthetetlen „lényeges tartalmát” a magyar ítéletek nem tartalmi ismérvek alapján határolják el, hanem sokkal inkább a korlátozás szükségességének és (az elérni kívánt célhoz viszonyított) arányosságának értékelésével határozzák meg. Főszabályként azok a korlátozások, amelyek ezen feltételek alapján igazolhatók, nem érintik a jog lényeges tartalmát.²⁷ Nyilván könnyebb az egyezmény egyes cikkeiben az adott jog sajátosságaihoz igazított ismérvekkel dolgozni, de a strasbourgi bíróság ebben a keretben a szükségesség és arányosság ugyanilyen mérlegelését alkalmazza. Ez elkerülhetetlen az egyezmény tág meghatározásai miatt. A magyar Alkotmánybíróság egy elvontabb ismérvből, a jog „lényeges tartalmából” indul ki. Az állítólagos jogsértést azonban a felülvizsgálat alatt álló jogszabály összefüggésébe helyezik, így a korlátozás szükségességének és arányosságának mérlegelésekor mind az állítólag megsértett jog sajátosságai, mind a törvény által elérni kívánt célok megvizsgálásra kerülnek. Az Alkotmánybíróság határozataiban megtalálhatók az olyan kifejezések, mint a „szükséges a demokratikus társadalomban”, s gyakran a „mások jogainak és szabadságjogainak védelme”. Továbbá a legutóbbi határozatok némelyike látszatra helyreállítja az eredeti alkotmányos rendelkezést, amennyiben elrendeli a jog korlátozása ismérveinek az egyezmény megfelelő cikke szerinti vizsgálatát.²⁸

Az Emberi Jogok Európai Bírósága által a nemzeti jogalkotónak lehetővé tett mérlegelési jogkör, másrészt pedig az Alkotmánybíróság által a törvényhozó döntései számára elfogadott mozgástér különböző elvi kérdéseket vetnek fel, mert a nemzetközi bíróságnak a részes államok jogalkotóival való kapcsolata teljesen más, mint az Alkotmánybíróságnak a hazai parlamenttel való kapcsolata. Az olyan fogalmak, mint a bíróság aktivizmusa, „politikai kérdés” stb. mindig különbözőek lesznek különböző összefüggésekben. A jogalkotó széles mérlegelési jogköre mellett szóló olyan érvek, mint például a tagállamok összességét tekintve az egységes erkölcsi megítélés hiánya vagy a tagállamok különböző fejlettsége, nem alkalmazhatók nemzeti szinten. A magyar Alkotmánybíróság a saját döntési lehetőségeinek határát szélesebbnek tekinti, mint hasonló ügyekben az Emberi Jogok Európai Bíróságé. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a magyar Alkotmánybíróság ne tanulhatna a strasbourgi esetjogból. A *James-ügy* döntően befolyásolta a „közérdek” Alkotmánybíróság általi értelmezését, amennyiben azt az elgondolást fejezi ki, hogy a demokratikus társadalomban a tulajdonjoghoz

²⁷ Természetesen ez a módszer felületes leírása. Az Alkotmánybíróság meghatározhatja a teljesítendő minimális anyagi feltételeket is (mint a szociális jogok esetében, vagy az állami iskolák és a közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök semlegességére vonatkozó állami köteleességek terén).

²⁸ 38/1993. (IX. 13.) AB határozat. Lásd még a 16. jegyzetet és a hozzá tartozó szöveget.

kapcsolódó gazdasági és szociális kérdésekre vonatkozó „közérdek” természetesen sokféleképpen látható. Ezért a parlamenti többség által szentesített közérdek alkotmányossági vizsgálatát annak vizsgálatára kell korlátozni, hogy az erre való hivatkozás nem volt-e önkényes.²⁹

III. A szólásszabadság védelme

A magyar ügyekben az idézetek számát tekintve úgy tűnik, hogy a strasbourgi esetjog a véleménynyilvánítás szabadsága terén volt a legnagyobb hatású. Ez igaz az ítéletek tartalmára is. Fontos párhuzamok találhatók a szólásszabadság jelentőségére és kiterjesztő értelmezésére vonatkozóan, valamint a hatóság megsértésének hasonló kezelésében. A közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog terén azonban a magyar Alkotmánybíróság nagyobb védelmet nyújt, mint az egyezmény. Ez a történelmi körülményeknek köszönhető, különösen az elmúlt, nem demokratikus rendszerrel szembeni reakciónak.

1. A strasbourgi bíróság *Handyside-ügyben* megfogalmazott megállapításai – és ezek megerősítése későbbi esetekben – a szólásszabadságra mint a demokratikus társadalom és minden ember fejlődésének egyik alapjára, valamint arra vonatkozóan, hogy a pluralizmus, tolerancia és eszmei nyitottság a demokratikus társadalom előfeltételei, és megkövetelik, hogy ez a jog ne csak a kedvező vagy közömbös, hanem a sértő, felháborító vagy zavaró véleménynyilvánítást is védje, hasonló megfogalmazásban mind megtalálhatók a magyar Alkotmánybíróság ítéleteiben is. A véleménynyilvánításra vonatkozó vezető magyar eset³⁰ az első között volt, amely hivatkozott az egyezményre. Úgy gondolom azonban, hogy azok a szakaszok, amelyek (majdnem ugyanazokkal a szavakkal) hangsúlyozzák a sértő vagy bántó véleményekre is kiterjedő véleménynyilvánítási szabadság fontosságát, a magyar ítéletbe nem közvetlenül a strasbourgi esetekből kerültek át, hanem a német, spanyol és amerikai döntések hasonló megállapításaiból. 1992-re ezek az eszmék általános demokratikus normává váltak. Még azt a magyar szabályt is, amely szintén tükrözi az európai emberi jogi bíróság kialakult gyakorlatát, azaz, hogy a szólásszabadság gyakorlása alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni – emlékezetem szerint – a német alkotmánybíróságtól vettük kölcsön. Hasonlóképpen, az 1992. évi esetben a közösség elleni izgatás büntetésével kapcsolatos történelmi tapasztalatoknak (ideértve a politikai visszaélést) felidézése,

²⁹ Ezt az érvelést a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat vezette be.

³⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Az ítélet megsemmisítette a Büntető Törvénykönyvben a nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, más nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt „sértő vagy megalázó kifejezés” használatát büntető tényállást.

másrészt a gyűlöletkeltő és rasszista véleménynyilvánítás veszélyeire hivatkozás nem volt összefüggésben bizonyos nemzeti jogszabályok történelmi háttérének hasonló áttekintésével néhány strasbourgi ítéletben (mint a *Berufsverbot-ügyekben*). Az ilyen szempontok kézenfekvőek ezekben az esetekben. A magyar döntések közös eszmékben osztoznak Strasbourggal akkor is, amikor kiterjesztik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét mindenfajta kifejezőmódra (még a jelképesre is), beleértve a vallásszabadságot és az elektronikus kommunikáció minden formáját, valamint a gyülekezési és egyesülési szabadságot. Bár kétségtelen a kiterjesztés szükségessége az előzőek vonatkozásában, a gyülekezés és egyesülés tekintetében az Alkotmánybíróság napjainkban visszalépett.³¹

1994-ben a második jelentős szólásszabadsági ügy³² kiszélesítette az alkalmazott strasbourgi források körét, s ez alkalommal nemcsak a fenti megállapításokat ismételte, hanem hosszasan hivatkozott a *Sunday Times*-, valamint – az ügy sajátos tárgya miatt – a *Lingens*, *Castells*, *Oberschlick* és a *Thorgeirson-ügyre*. Az egyezményt mindkét ügyben – 1992-ben és 1994-ben –, illetve a másodikban az ítéleteket a szabad véleménynyilvánításhoz való jog lehetséges korlátaival, s különösen az Alkotmánybíróság által akkor alkalmazott szükségességi tesztrel kapcsolatban idézték a határozatok. Ezeknek az eseteknek a valódi jelentősége az, hogy az európai demokratikus normákkal teljes összhangban meghatározták a magyar jogban a véleménynyilvánítás szabadsága védelmének fogalmi kereteit és részletes szabályait.

³¹ Ezt érdemes megemlíteni, mert egy olyan esetben történt, amely része a homoszexuálisok jogaira vonatkozó döntéssorozatnak. Ebben a témában az Alkotmánybíróság aligha dönthet a strasbourgi ítéletek figyelembevételével. Az első esetben az 1986. október 17-i *Rees-ítélet* segített, amelyben az európai bíróság megerősítette, hogy a házasság különböző biológiai nemű személyek közötti kapcsolat. Míg a magyar Alkotmánybíróság fenntartotta a családjogi törvény ehhez hasonló szabályát, alkotmányellenesnek ítélte a Polgári Törvénykönyv azon rendelkezését, amely az élettársi kapcsolat fogalmát az érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő férfira és nőre korlátozta. Az Alkotmánybíróság határozata értelmében a Polgári Törvénykönyvet módosították, és az „élettársi kapcsolat” ma már két együtt élő „személyre” utal [14/1995. (III. 13.) AB határozat]. A második eset a kiskorúak homoszexuális egyesületekben való részvételének korlátozását alkotmányosnak találta a kiskorúak fejlődésük védelméhez való alkotmányos joga alapján. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság nem nyújtott ugyanolyan kiterjedt védelmet az egyesülési jognak, mint a szabad véleménynyilvánításnak [21/1996. (V. 17.) AB határozat]. További ügyek vannak folyamatban az ugyanazon nemhez tartozók közötti szexuális aktusok esetén a szabad beleegyezés jogi korhatárára vonatkozóan. Itt egyértelműen előre látható a strasbourgi ítéletek befolyása.

³² 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a hatóság megsértésére vonatkozóan.

Emellett a magyar Alkotmánybíróság számos tekintetben meghaladta az európai eseteket. Először is az egyén szabad véleménynyilvánításhoz való alanyi jogát hangsúlyozva az Alkotmánybíróság ebből a jogból levezette az állam kötelességét, hogy biztosítsa a demokratikus közvélemény kialakításának és fenntartásának feltételeit. Másrészt pedig az Alkotmánybíróság különös figyelmet fordított a szólásszabadság értéksemleges és formális fogalmára. Mint azt az 1992. évi esetben megállapította: „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak értékét igazságtartalmára tekintet nélkül védi. ...A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; ...Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.”

Ez a formalizmus teljesen érthető az ideológiai alapú és nem demokratikus uralom évtizedei után. Biztosítja az állam és a jog semlegességét, és célja a pluralizmus előmozdítása. Másrészt azonban ez a semlegesség ütközhet az egyezménnyel, amely lehetővé teszi a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását (többek között) „a közerkölcs védelme” érdekében. Ha az Alkotmánybíróság szemben találja magát a közerkölcs szankcionálásának problémájával, különbséget kell tennie az ideológiai pluralizmus korlátozásával szembeni megelőző lépések, illetve annak a ténynek az elfogadása között, hogy a jog erkölcsi értékeket is véd. Az Alkotmánybíróság eddig sikeresen elkerülte, hogy erkölcsi fogalmakkal érveljen, még akkor is, amikor nyilvánvalóan megtehetette volna.³³

A strasbourgi gyakorlattól eltérően a magyar gyakorlat a szólásszabadság védelmére kialakított elveket az információs szabadságra is alkalmazza. A magyar Alkotmány kifejezetten rendelkezik a közérdekű információ megszerzéséhez és terjesztéséhez való jogról, ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak más oka is volt, hogy kiterjessze a különleges védelmet erre a jogra. Az Alkotmánybíróság a tájékoztatáshoz való jogot a személyes adatok védelméhez való jog kiegészítőjének tartja, amelyről szintén rendelkezik az Alkotmány, s amelyet az Alkotmánybíróság igen szélesen értelmezett. Ennek eredménye az, hogy Magyarországon a közérdekű adatok megismeréséhez való jog magában foglalja az állam és a hatóságok megfelelő kötelességét,³⁴ hogy felfedjék a közérdekű információkat. Ennek a fejleménynek nincs megfelelője az egyezmény 10. cikkének értelmezésében.

³³ A második homoszexuális-ügyben (31. jegyzet) az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy kerülte a homoszexuális magatartásra vonatkozó erkölcsi értékítéleteket. A kiskorúak egyesülési jogának korlátozását az indokolta, hogy nem képesek felismerni a homoszexuális élet összes lehetőségét és következményét, s nem képesek értékelni az ezzel kapcsolatos kockázatot sem.

³⁴ Az Alkotmánybíróság rendszerint minden alanyi jog esetében meghatározza az állam megfelelő kötelességét, ha ez lehetséges. Lásd még a 27. jegyzetet.

Azonban az Alkotmánybíróság buzgalmában nemcsak az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 428(1970) sz. határozatára, hanem az egyezmény 10. cikkére is hivatkozott azon ítéletének alátámasztására, hogy az iratokba való betekintés (*Aktenöffentlichkeit*) csak az ebben a cikkben meghatározott okok alapján korlátozható.³⁵ Ha visszaemlékezünk a titkosság szerepére az egypárti rendszerben, valamint a korábbi zárt anyagok nyilvánossá tételének fontosságára az új rend létrehozása folyamatában, érthetővé válnak a tájékozódás szabadsága kiterjesztő értelmezésének okai. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte az államtitokká minősítésre feljogosító tág rendelkezéseket, valamint a levéltári kutatást korlátozó számos szabályt. Másrészt a jelenlegi közhivatalnokok múltbeli, nem demokratikus tevékenységére, illetve az egykori titkos ügynökökre vonatkozó egyes személyes adatokat közérdekű adatokká nyilvánított.

1992-ben a közösség elleni izgatásra vonatkozó eset meghatározta a véleménynyilvánítás szabadsága értelmezésének alapjait, és hatással volt az eszmék átadásának bármilyen formájával kapcsolatos minden későbbi döntésre, a vallásgyakorlástól kezdve az egyetemi tanulmányok hozzáférhetőségén át a közszolgálati rádió és televízió finanszírozásáig. Ez az értelmezés különleges védelmet biztosít a jogok ezen csoportjának. Az Alkotmánybíróság felállított egy rangsort az alapvető jogok között, amely alapján a véleménynyilvánítás szabadsága második a sorban az élethez és az emberi méltósághoz való jog mögött. Továbbá a konkrét ítélet példaértékű volt, minthogy azt szemléltette a közvélemény számára, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága érdekében a nemkívánatos – sőt rasszista – véleménynyilvánítást is el kell tűrni bizonyos határok között, és hogy a büntetőjogi büntetés nem a kézenfekvő eszköz az egészséges közvélemény fenntartására. Az ügyet egy bíró utalta az Alkotmánybíróság elé, aki egy jobboldali újság elleni izgatási ügyben járt el, amely durva és megalázó kifejezéseket használt az egyik nemzetiségre vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság a „közösség megsértése” bűncselekményt alkotmányellenesnek találta, mivel a tényállásnak nem volt eleme, hogy a sértő kifejezésnek alkalmasnak kell lennie a közrend megzavarására; továbbá a bűncselekményt akkor is elkövethették, ha az adott körülmények között a sértő kijelentés használata az egyéni jog megsértésének még csak a veszélyét sem eredményezte: „Ez a törvényi tényállás szükségtelenül, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jo-

³⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. Az adatvédelmi törvény a közérdekű adatokat negatív módon határozza meg: a hatóságok által kezelt minden adat közérdekű, kivéve a személyes adatokat.

got. A köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok a büntetőjogi korlátozásra.”³⁶

Ez az eset megmutatja a különbséget a strasbourgi bizottság és bíróság szólásszabadságra vonatkozó gyakorlata és ugyanazoknak az elveknek és módszereknek az absztrakt normakontroll során történő alkalmazása között – ahol a felülvizsgált norma kiterjedhet a rasszista véleménynyilvánításra is –, illetve az arról való konkrét döntés során történő alkalmazása között, hogy meghatározott körülmények között a véleménynyilvánítás korlátozása sérti-e a szólásszabadságot az egyezmény alapján. Az Alkotmánybíróság csak a bűncselekmények között tehetett különbséget az egyiket fenntartva, a másikat megsemmisítve³⁷ – mint-hogy abban az időben még nem alakította ki a védett és nem védett véleménynyilvánítás közötti ésszerűbb elhatárolásra is alkalmazható „alkotmányos követelmények” módszerét.

1994-ben a hatóság megsértésére vonatkozó eset átültette a magyar jogba a politikai véleménynyilvánításra vonatkozó strasbourgi fejleményeket, különösen azt, hogy az elfogadható bírálathatárai a politikusok tekintetében tágabbak, mint magánszemélyek esetében. Ez az eset is egy bűncselekmény alkotmányosságának felülvizsgálata volt: itt a Btk. „a hatóság vagy hivatalos személy jó hírének megsértésére” vonatkozó tényállását támadták meg. Az Alkotmánybíróság emellett, hogy ezt a rendelkezést megsemmisítette, a határozat rendelkező részében megfogalmazta azt az alapelvet is, hogy a „szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél”. Ennek a megállapításnak ezen a helyen kétségtől *erga omnes* hatálya van. A nyilvános vitákra tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek látta tisztázni, hogy „nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos sze-

³⁶ A „közösség elleni izgatás” cím alatt a Büntető Törvénykönyv két tényállást tartalmazott: a közösség megsértését és a gyűlöletre uszítást. Egy másik esetben az Alkotmánybíróság fenntartotta az utóbbi bűncselekményt azzal az indokkal, hogy ez a magatartás olyan mértékben zavarja a társadalmi rendet és békét, hogy fennáll az egyéni jogok megsértésének közvetlen veszélye is (clear and present danger).

³⁷ Lásd 30. jegyzetet. Egyrészt a szólásszabadság, másrészt a fajgyűlölet veszélyei és az üldözésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségek megfelelő mérlegelésének nehézségei ezen az absztrakt szinten részben leküzdhetők egy jobban megfogalmazott jogszabállyal. Közben a Büntető Törvénykönyv részeként új rendelkezést fogadtak el a rasszista cselekmények büntetésére – ezúttal a fajgyűlölő magatartás „eredménye” jogi eleme a tényállásnak. Ennyiben az új tényállás az 1992. évi ítélet szerinti alkotmányossági feltételeknek kívánt megfelelni. Mindazonáltal az új törvényt máris megtámadták az Alkotmánybíróság előtt.

mély becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme”. Ilyen módon nyitva maradt az út a kérdés olyan új törvényi rendezésére, amely összhangban van a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alkotmányos értelmezésével.

Az átmeneti időszakra – az új törvény elfogadásáig – az Alkotmánybíróság meghatározta a rágalmazás és a becsületsértés bűncselekménye (amelyek *mindenkit* védenek a rágalmazással, illetve becsületsértéssel szemben) alkalmazásának „alkotmányos követelményeit” olyan ügyekben, amelyekben hatóságokat vagy hivatalos személyeket sértettek meg. Ez volt eddig a legkiterjedtebb alkalmazása annak a módszernek, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok számára követelményeket határoz meg. Valójában ezeknek a bűncselekményeknek tényállását változtatta meg az Alkotmánybíróság, amennyiben a sértettek ezen speciális csoportjára nézve bevezeti a – büntethetetlenként meghatározott – értéktételek és a – csak bizonyos körülmények között büntethető – ténymegállapítások közötti különbségtételt. Az 1994-es határozat rendelkező része megállapítja: „A [Büntető Törvénykönyv becsületsértésre és rágalmazásra vonatkozó rendelkezéseinek] alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett, így nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb legyen, mint más személyeknél.

A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értéktételeket kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.”

Ily módon az Alkotmánybíróság megpróbálta egy átfogó szabályban összefoglalni a hatóságok bírálatára és a hatóság megsértésének büntethetőségére vonatkozó általános demokratikus mércét. Az Alkotmánybíróság kifejezetten merített az Emberi Jogok Európai Bírósága minden idevágó ítéletéből. Azonban figyelembe vette az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatát is, bár a határozatban erre nem történt utalás. Az európai és az amerikai esetjog közös és párhuzamos alapelvei mellett a *Sullivan v. New York Times*-ügy hatása látható például a szakemberek által tett büntethető ténymegállapítások elhatárolásában. Az „alkotmányos követelmények” útján történő átmeneti szabályozás az Alkotmánybíróság hatáskörét szélsőségesen kiterjesztően értelmezi, kockáz-

tatva ezzel a törvényhozó és a bíróságok ellenállását. Azonban az Alkotmánybíróság ezen kísérlete, amellyel az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése után a joghézag létezésének megengedése helyett bevezette az európai normákat azok teljes összetettségében, nem volt eléggé differenciált. Nem fordított különös figyelmet a bíróságok bírálatára. Bár a határozat indokolása felhívta a törvényhozó figyelmét erre a problémára, az átmeneti időszakra – amely elég hosszúnak tűnik – a bírák gyakorlatilag védtelenek maradtak az ilyen sérelmekkel szemben.³⁸ A kérdés Alkotmánybíróság elé vitelének egyetlen módja talán a szükséges törvény elfogadásának törvényhozó általi alkotmányellenes elmulasztása miatti eljárás lenne. Ebben az esetben az Országgyűlésnek a bíróság megsértésére vonatkozó szabályozás megalkotására kötelezésekor az Alkotmánybíróság ismét figyelembe venné az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit.

³⁸ A hatóság vagy hivatalos személy megsértésének most megsemmisített bűncselekményét az ügyészség rendszerint hivatalból üldözte. Valószínűtlen, hogy az Alkotmánybíróság 1994. évi határozatában foglalt értelmezés fényében egy bíró magánindítványt nyújtana be jó híre megsértése miatt a Büntető Törvénykönyv fennmaradó becsületsértési és rágalmazási rendelkezése alapján.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS TIZEDIK ÉVFORDULÓJÁRA

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

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

1. Az alkotmánybíráskodás kezdeteit Magyarországon természetesen meghatározták a történelmi körülmények. Az Alkotmánybíróság azonban sosem mitizálta a rendszerváltást. Emlékezhetünk, egyik fő elve az volt, hogy a rendkívüli történelmi körülmények sem igazolhatnak semmilyen kivételt az alkotmányosság betartása alól. Az Alkotmánybíróság anticipálta a normális jogállami viszonyokat.¹ Az Alkotmánybíróság formális jogbiztonságra alapozott ítélkezése teremtetten meg a rendszerváltó alkotmánybíráskodás önálló típusát a restauratív német modell mellett, illetve azzal szemben. Az Alkotmánybíróság másrészt mindent megtett, hogy az új viszonyokat tisztázza, s mindazt, ami a politikában és a társadalmi folyamatokban artikulálatlanul gomolygott, legalább a maga – tegyük hozzá: alapvető – területén tiszta fogalmakkal elmondhatóvá tegye. Ezt

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

szolgált a igazságtételhez és a kárpótláshoz, de általában is a legfontosabb szabadságjogokhoz és intézményekhez kidolgozott dogmatika.

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

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

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

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

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

³ Nem tudok arról, hogy a magyar jog, vagy magyar jogintézmény más vonatkozásban ilyen nagy külföldi figyelmet kapott volna. Ehhez hozzájárult, hogy az első bíróság gondoskodott legfontosabb ítéleteinek nyelvi hozzáférhetőségéről, s a bírák sok előadást tartottak külföldön. A megértést megkönnyítette az azonos dogmatikai nyelv is. Ez azonban nem elég. A rólunk készült és készülő disszertációk, illetve a cikkek többsége mégiscsak a nem eléggé informált vagy nem eléggé tárgyilagos másodlagos irodalomra támaszkodik. Ezért alapvető feladat legalább a források – egy bőséges válogatás a határozatokból – folyamatos közzététele angolul az interneten. Más új bíróságok már előttünk járnak; az Alkotmánybíróság könnyen elveszítheti kivívott előnyét. A recepció kétoldalú voltáról nemcsak a magyar Alkotmánybíróság nemzetközi híre tanúskodik, hanem konkrét átvételek is. A halálbüntetés eltörléséhez adott indoklásunkat az ismeretes dél-afrikai átvétel óta (jóllehet idézés nélkül) követték a Baltikumban és legutóbb, 1999 decemberében, Albániában is.

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

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

A közösség elleni izgatás bűncselekményének egyik tényállását [Btk. 269. § (2) bekezdés, „gyalázkodás”] megsemmisítő alkotmánybíróági határozat három különböző tesztet is kidolgozott és alkalmazott a véleménynyilvánítási szabadság bünte-

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

Az Alkotmánybíróság célja végső soron az alkotmánybíráskodás olyan funkciójának megvalósítása volt, amelyet az alkotmánybíróságok fejlett demokráciákban betöltenek. Van egy olyan funkcionális standard, amelyet minden jól működő alkotmánybíróság ellát, függetlenül attól, hogy a törvényhozás milyen hatásköröket osztott rá. Ez természetesen nem a bíróság egyoldalú elhatározásán múlik, hanem a vele szemben támasztott igényeken is. Az alkotmányos demokrácia minőségére is jellemző, hogy mivel fordulnak az alkotmánybírósághoz,

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

hogy természetes módszer-e a politikai és hatalmi viták alkotmánybíróági rendezése. Az alkotmányos állam működése követeli meg azt is, hogy az alkotmánynak végső soron egyetlen autentikus és kötelező értelmezése érvényesüljön. Példák sora mutatja, ha nincs valamely szükséges feladatra kifejezett alkotmánybíróági hatáskör, helyettesítő hatáskörben járnak az alkotmánybíróágok, s így is veszik igénybe. Például a magyar Alkotmánybíróóság az ideiglenes intézkedést a törvény hatályba léptető rendelkezéseinek megsemmisítésével pótolta; az alkotmányos szervek vitái az absztrakt alkotmányértelmezés keretén belül jutottak döntésre, s az Alkotmánybíróóság számára még nyitva áll a hatásköri összeütközés kiterjesztő értelmezése is; beemelte az Alkotmánybíróóság az absztrakt normakontroll keretébe a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatát éppúgy, mint a norma alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását a jogszabály megsemmisítése helyett.

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

2. Tájékozódási pontunk a magyar Alkotmánybíróóság helye az alkotmánybíróóságok harmadik generációjában. Bár az európai alkotmánybíráskodás elvi megalapozása és gyakorlati kezdetei Hans Kelsenre és az 1920-tól (először csak egy évtizedig) működő osztrák Alkotmánybíróóságra nyúlnak vissza,⁶ mai modellje a német alkotmánybíróóság lett. A német alkotmánybíráskodás újdonsága volt, hogy egyesítette a centralizált, törvényerejű ítélettel eldöntött normakontrollt az alapjogok egyéni védelmével; az utóbbira szolgált az alkotmányjogi panasz. A német alkotmánybíráskodásra datálják vissza az európai alkotmánybíróóságok generációinak felosztási ismervét: azt, hogy három demokratikus rendszerváltási hullámhoz kapcsolódnak. A második generáció, a spanyol és portugál autoritatív rendszerek bukása után felállított spanyol és portugál alkotmánybíróóság a jogszabályok vizsgálata mellett szintén ellát egyéni jogvédelmet is.⁷

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

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

A harmadik generáció a kommunista rendszerek bukását követően lépett fel és terjedt el Európában.⁸ A folyamat mára befejeződött. Szinte nincs olyan poszt-szocialista ország, amelynek ne volna alkotmánybírársága. Az alkotmánybíráskodás mintegy a demokratikus fordulat nemzetközileg elismert védjegyévé vált. Önmagában egy alkotmánybírátság léte persze éppoly kevésbé enged következtetni arra, hogyan működik a demokrácia, és milyen az alkotmányosság az illető országban, mint ahogy az új alkotmányok, többpártrendszeren nyugvó parlamentek stb. erre önmagukban nem elegendők. Ennek ellenére érdemes elemezni, hogy csupán a jogi szabályozás szintjén milyen közös vonásokat mutatnak az új alkotmánybíráóságok.

Bár a német befolyás továbbra is érvényesül,⁹ feltűnő a visszatérés az eredeti kelsen-i gondolathoz: az egyéni szabadságjogok (normakontrolltól független) védelme egészen kivételesen fordul csak elő, s ott is gyakran egyes jogokra korlátozott.¹⁰ A visszatérés a pusztán normakontrollhoz ugyan érthető, de idejétmúlt és következményekkel terhes. Bár a valódi alkotmányjogi panasz hiányzik némely korábbi, nyugati alkotmánybírásnál is, ennek a tendenciaszerű visszafordulásnak valószínűleg a szocialista előzményekbe nyúlnak a gyökerei.¹¹ A magyar

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

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

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

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

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

Abtv. szocialista tervezetei is alátámasztják ezt:¹² az egyéni szabadságjogok bírósági kikényszerítése távolabb állt a szocialista jogi és politikai gondolkodástól, mint a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentessége. Az 1950-es évektől azonban az emberi jogok érvényesülése is az alkotmányosság elengedhetetlen alkotórésze lett. A nagy regionális nemzetközi egyezmények a maguk államok felletti bíráskodásával bizonyítják ezt. Európában elég az Emberi jogok európai egyezményére és annak szerepére utalni az egyes országokban. A fordulatot más-képpen úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az alkotmány betűje mellett, annak végrehajtása is az alkotmányosság minőségi ismérve lett.

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

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

A normatív alkotmányértelmezés monopóliumának biztosítása az alkotmánybíróság számára a rendes bíróságokhoz való viszony rendezését követeli meg. Ez voltaképpen két kérdés eldöntését igényli: ki végzi az egyedi alapjogi bíráskodást, és ha nem az alkotmánybíróság, mi biztosíthatja, hogy az alkotmányértelmezés végső fóruma az alkotmánybíróság maradjon? A harmadik generációs bí-

¹² Lásd alább a 3. pontot.

¹³ A „rég-i” és „új” alkotmánybíróságok megkülönböztetése ellen – s különösen a fentiek szerinti megkülönböztetése ellen – már az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciáján, 1996-ban feleltem szavamat. Felszólalásom szövegét lásd e kötetben.

róságok többségénél az első kérdést a törvényhozás már eldöntötte azzal, hogy nem vezette be a valódi alkotmányjogi panaszt. Annál égetőbb viszont a második kérdés.

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

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

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

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

¹⁶ Lásd például P. Holländer: *The Role of the Czech Constitutional Court: Application of the Constitution in Case of Decisions of Ordinary Courts*. Parker Sch. J. E. Eur. L. Vol. 4. 1997, 445. o., további hivatkozásokkal. Az 1997-es lengyel alkotmányreform során a Legfelsőbb Bíróság nemcsak ellenezte a valódi alkotmányjogi panasz beve-

Az alkotmánybíróági határozatok végrehajtásával kapcsolatos további problémákat fejezik ki azok a törekvések, amelyek a most folyó kelet-európai alkotmánybíróági törvénymódosításokban az alkotmánybíróági kontrollt a határozat utóéletére is kiterjesztik. Ilyen különösen az alkotmánybíróóság utólagos értelmező határozata, amely a végrehajtásra köteles szervek számára konkretizálja a tennivalókat.¹⁷ Előfordul, hogy a törvény a kormányt teszi felelőssé a határozatok végrehajtásáért. A mostani módosítási hullámban talál követőkre az az eredetileg orosz megoldás, hogy az alkotmánybíróóság a határozatát végre nem hajtó szerveket megbírságolja.¹⁸ Ezek a nagyon is kétséges eszközök mindenestre szimptomatikusak.

zetését, hanem magának követelte az egyedi ügyek alkotmányossági felülvizsgálatának hatáskörét. Lásd Brunner – Garlicki: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*. Baden-Baden, 1999, 51. skk. o.

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

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

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

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

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

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

Létrejöttének történelmi körülményei mellett a harmadik generációba sorolja a magyar Alkotmánybíróságot az is, hogy az Abtv. sem ismeri az alkotmányjogi panaszt. Igaz, az 1989-es szocialista törvénytervezet a saját ügyben végzett normakontroll mellett még alternatívaként tartalmazta a valódi alkotmányjogi panaszt is. A Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek a tárcakörözés során nyilvánított ellenvéleményére azonban az Igazságügyi Minisztérium azonnal visszavonult, a tervezet már nélkül került a kerekasztal elé. Ott pedig az ellenzék elsősorban azért küzdött, hogy a tervezet elképzelésével szemben valódi alkotmánybíróság jöjjön létre, amely a törvényt is megsemmisítheti, illetve mulasztás esetén az Országgyűlést is törvényalkotásra kötelezheti. Így az ellenzék ugyancsak sikeres másik követelése, hogy az Alkotmánybíróság mindenki számára legyen hozzáférhető, már csak az absztrakt normakontrollra és a mulasztásra vonatkozhatott. Ezzel aztán a magyar Alkotmánybíróság olyannyira kelsenianus lett, hogy minden indítványozó elmondhatja magáról, *ő on behalf of Hans Kelsen* perel. Egyébként a rendszerváltó törvényeknél gyakori, eklektikus kodifikációs módszernek hála, a magyar Alkotmánybíróság valóban gazdag hatáskörökkel rendelkezik. A „széles hatáskörű”, „nagy hatalmú” hovatovább az Alkotmánybíróság állandó eposzi jelzője lesz, amit immár a nemzetközi sajtó is fölkapott. Ehhez két megjegyzés kívánczik. Az egyik, hogy a „nagy hatalom” attól függ, gyakorolja-e a bíróság a hatásköröket, és hogy hogyan. A másik: kilenc évig azt mondtam, hogy az Alkotmánybíróság hatásköri jellemzője nem a szélesség, hanem az absztraktság. Ezt most korrigálni szeretném a konkrét döntések javára.

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

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

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

b) Kézenfekvőnek tűnik, hogy a normakontrollra szorítkozó alkotmánybíráskodás a normaalkotóknak szól: a „negatív törvényhozás” ritkán marad magában, a keletkezett joghézagot újból kitölti a pozitív törvényalkotás. E tekintetben a magyarországi mérleg végül is kedvező. Az Országgyűlés és a Kormány esetleges elvi fenntartásai ellenére is deklarálták, hogy az ítélet kötelező erejéhez tart-

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

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

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

ják magukat. A megsemmisített jogszabályok helyében általában olyanok születtek, amelyek az Alkotmánybíróság értelmezése szerinti alkotmányos megoldást tartalmazzák, a mulasztásos alkotmányértékek megállapítását pedig ritka kivételektől eltekintve – noha némi késéssel – követte a megkívánt törvényhozás.²²

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

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

4. a) Az Alkotmány 32/A. §-a szerint az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül. A 70/K. § értelmében az alapvető jogok megsér-

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

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

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

Ütközés tehát nincs. Viszont érintkezés is alig; a rendes bíróságok nem nyitottak az alkotmánybíráskodás felé. Fordított irányban viszont szükségszerű az érintkezés olyankor, amikor az Alkotmánybíróság bíróság előtt lévő konkrét esetben vagy azt követően végez normakontrollt. Ha tehát van „konkrét eset”, az Alkotmánybíróság határozata egyedi alapjogsérelem orvoslására szolgálhat. A konkrét normakontroll esetén nemcsak okszerű, de eljárásjogilag is problémátlan, hogy a bíró az ügyet folytatja és a megsemmisített jogszabályt nem fogja alkalmazni. A sikeres alkotmányjogi panasz eljárási következményeire viszont – a büntetőügyeket kivéve – az Abtv. nem ad szabályt. Noha az Alkotmánybíróság elrendelhetette, hogy a jogszabály a konkrét ügyben nem alkalmazható, nem lehetett tudni, hogy ad-e a rendes bíróság lehetőséget arra (és milyen alapot talál hozzá a perjogokban), hogy a konkrét ügy valóban ismét bíróság elé kerüljön. Emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság 1991-ben maga próbálta a jogsérelem

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

²⁵ A bíróságok idézik is az Alkotmánybíróság határozatait.

orvoslásának módját meghatározni. A konkrét ügyben azzal akart az új eljárásnak utat nyitni, hogy a korábbi bírósági és igazgatási határozatokat megsemmisítette.²⁶ Az ezzel szembeni kritika jogos volt. Éppúgy emlékezni kell azonban arra is, hogy az Alkotmánybíróság soha többé nem folyamodott ehhez a módszerhez,²⁷ továbbá arra is, hogy még ebben az ügyben sem bírálta felül az Alkotmánybíróság a bíróság konkrét ítéletét (hanem eljárási megoldást keresett a jogorvoslatra). Az eljárás szabályozatlansága kilenc évre gyakorlatilag kétségessé tette, hogy az alkotmányellenes norma következményeit konkrét esetben lehet-e orvosolni.²⁸ Azt pedig végképp nem lehet tudni, hogy követik-e a bíróságok az Alkotmánybíróság mindenkre nézve kötelező határozatát, ha az a norma (vagy egyes részei) megsemmisítése helyett a jogszabály alkotmányos alkalmazásának kritériumait határozza meg.

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

b) Hogyan érvényesülhet akkor az Alkotmánybíróság végső soron való alkotmányértelmezése a jogalkalmazóval, s különösen a bíróságokkal szemben? Az Alkotmánybíróságnak sikerült megoldást találnia arra, hogy a joggyakorlatra is kiterjedjen egységes alkotmányértelmezése, azt szankcionálni tudja, s mindezt

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

²⁷ Roman Herzog: az Alkotmánybíróság tévedhet, de ugyanabban a tárgyban csak egyszer.

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

úgy, hogy a bírói függetlenség ne sérüljön. Az Alkotmánybíróság tehát megtalálta azt az eszközt, amellyel a harmadik generációs alkotmánybírászkodásnak ezt a súlyos kérdését – a rendes bíróságokhoz való viszonyt – elvileg a lehető legjobban át lehet hidalni. Az „élő jog” alkotmányossági vizsgálatára gondolok.

Az élő jog kapcsán először is korrigálni kell azt a lábrakapott vélekedést, mintha a norma alkotmányos értelmezési tartományának meghatározása az „élő jog” javított kiadása lenne. Szó sincs róla. Az élő jog koncepciója ugyanis az alkotmányossági vizsgálat *tárgyára* vonatkozik, az alkotmánykonform értelmezés viszont a vizsgálat *eredménye* (sőt, a megállapított alkotmányellenesség szankciója, s mint ilyen, mindenkre nézve kötelező norma).²⁹ Az élő jog vizsgálatakor az Alkotmánybíróság nem az önmagában vett normaszöveget, hanem az állandó bírói gyakorlatban valóságosan hatályosuló normatartalmat vizsgálja, vagyis a bírósági jogértelmezést *tényként* veszi, s a gyakorlatban csakis így létező norma alkotmányosságát bírálja el. Tagadhatatlan, hogy az élő jog vizsgálatával az Alkotmánybíróság a *bírósági gyakorlat alkotmányosságát* bírálja felül, csakhogy *nem konkrét ügyben*, hanem általánossá vált és *normává szilárdult mivoltában*: az Alkotmánybíróság kontrollja nem a konkrét ítélezésre, hanem a bírói hatalom normaalkotó tevékenységére vonatkozik. Az Alkotmánybíróság maga tartotta a bírói függetlenség lényeges elemének, hogy a bíróságok a jogszabályokat önállóan, a politikai jogalkotástól függetlenül értelmezik, s értelmezésük koherenciáját a bírói ítélezés folymatosága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatása segíti elő.³⁰ A bíró alkotta jog, amely hosszú idő óta töretlenül és egységesen érvényesül, éppúgy jogi norma, mint a Legfelsőbb Bíróság egységes jogértelmezést kötelezően előíró határozatai. Nem érinti a bírói ítélezés függetlenségét, ha az Alkotmánybíróság e *jogszabályok* alkotmányosságát vizsgálja. Alkotmányellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a *normát semmisíti meg*, vagy a norma lehetséges alkotmányos alkalmazásait határozza meg – bírósági ítéletekkel tehát nem foglalkozik.³¹ A bíró alkotta jog továbbá csak a legvégső esetben kerülhet az Alkotmánybí-

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

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

³¹ Az Alkotmánybíróság mindig is elvégezte a de facto normák alkotmányossági vizsgálatát is, s megállapította, hogy azokhoz jogi hatás nem fűződik. A bíró alkotta

róság elé: ha már kétségkívül élő joggá szilárdult, vagy ha a Legfelsőbb Bíróság szükségesnek látta norma kibocsátásával szabályozni a joggyakorlatot. Azt hiszem, az alkotmányértelmezés alkotmánybíróági monopóliuma érvényesítésének ez a legszerencsésebb és a bírói függetlenséget a leginkább tiszteletben tartó módja. Ennél tovább a normakontrollra korlátozott alkotmánybíráskodás nem mehet.³²

c) Ami pedig a szankciókat illeti, a norma megsemmisítése helyett már a múlt század óta kialakultak az alkotmánybíráskodásban „szelíd technikák”. Ilyen az alkotmánykonform értelmezés, azaz a norma hatályban tartása egy meghatározott értelmezéssel. Gyakorlati szükségessége Magyarországon belátható, ha figyelembe vesszük, milyen nehézséget okozna a megtámadott normák 30%-ának megsemmisítése nyomán beálló joghézag,³³ és a normák pótlása az ügyis túlterhelt törvényhozásban. Az alkotmánykonform értelmezést már a múlt században az amerikai kongresszussal való összeütközés enyhítésére használta a legfelsőbb bíróság. Ott a dolog természete folytán fel sem merült, hogy ez a technika csak a törvényhozóval szemben szelíd – de vajon így érzik-e a rendes bíróságok is az olyan rendszerekben, ahol külön alkotmánybíráskodás folyik? Az Alkotmánybíróság a jogalkotó mellett a bíróságokra is figyelemmel volt. Az alkotmánykonform értelmezés nemzetközileg ismert fogalma helyett azért vezette be a jogszabály alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását, hogy még felvetni se lehessen, hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést venné át.³⁴ Az alkotmányos követelmények elvileg is a jogalkotó, s nem a jogalkalmazó felségterületét érintik: az Alkotmánybíróság ugyanis a jogszabályt alakítja át. Mint a többen a kevesebb, a jogszabály megsemmisítésének jogában az egyes alkotmányellenes alkalmazások kizárása is benne van. Ahogy az Alkotmánybíróság szavak, mondatrészek hatályon kívül helyezésével formálja át a jogszabályt alkotmányossá, úgy vonja meg általános ismérvekkel a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának határát. A határozat kihirdetésétől kezdve az átalakított norma most már minden jogalkalmazó számára „tényként” adva van, s kötelező. Az alkotmányos állam próbája, hogy ezt az értelmezést a bí-

norma elbírálásakor azonban egyszersmind egy hatályos jogszabályról mond ítéletet az Alkotmánybíróság.

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

³³ Ez az arány az első évtől kezdve változatlan.

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

róság is követi-e.³⁵ Ez egyelőre olyan bizonytalan, mint 1999 nyaráig az alkotmányjogi panasz orvoslása volt.

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

Az eljárásról az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság már évekkel korábban közös állásfoglalást alakított ki, s ezt a törvényhozóhoz is eljuttatta. Eszerint a megalapozott alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság határozata következtében a félnek az eljárás újrafelvételére van joga. Az új eljárásban az alkotmányellenes jogszabályt nem, vagy részbeni alkotmányellenessége esetén csak alkotmányos tartalma szerint lehet alkalmazni. Ez az együttes állásfoglalás tehát az alkotmányos értelmezési tartomány meghatározásának kötelező, azaz a bíróságokra nézve is kötelező voltában egyetértett. A megállapodás e részét a törvény indokolása idézi is, mégpedig a jogalkotásra kötelező alkotmánybírósági határozatból. Mindezek ellenére a törvényszöveg csakis a jogszabály vagy rendelkezés *megsemmisítése* esetére rendezi az eljárást. Az, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotás során nem vette észre ezt az eltérést, s egyáltalán, hogy nem örködött azon, hogy ez az életfontosságú megállapodás jogszabályi formát öltön, több mint bűn: hiba volt. Az egyetlen reménység a korrekcióra az Abtv. és az Alkotmány tervezett módosítása, amely a jogszabály alkalmazására irányadó alkotmányos követelmények meghatározását kifejezetten is felveszi az Alkotmánybíróság hatáskörei közé.³⁶

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

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

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

a) A korai alkotmánybíráskodás körülményei – elsősorban az elmélet és dogmatika hiánya – különösen kedveztek annak, hogy az Alkotmánybíróság minden adandó alkalommal megfogalmazza, s mind a maga, mind pedig mindenki számára leszögezze azokat a tételeket, amelyek szerint ítélik, s ítélni fog. Eleinte ezek az elvi megállapítások még szorosan kötődtek a konkrét ügýhöz – például a jogszabályi rendelkezésről mondottakat az illető jogintézményre általánosították –, idővel azonban elhagyták az eredeti tényállási vagy intézményi kereteket, s a rendelkező rész az Alkotmánynak az ügyben releváns szabályairól adott elvont értelmezést, vagy pedig a törvényhozónak állított követelményeket a megsemmisített norma pótlására. Később megjelentek az egyértelműen a jogalkalmazónak címzett pozitív megállapítások is. Csúpán emlékeztetnék a Bokros-csomag első határozataiban a jogalkotónak szóló tételekre, vagy a kamarai határozatokban a rendelkező rész azon részére, amely azzal foglalkozott, hogy az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát úgy kell szabályozni, hogy a bíróság a határozatot érdemben elbírálhassa. A jogalkalmazónak szólt az igazságtételi határozatban a genfi egyezmények közvetlen, bármely további törvényhozás nélküli alkalmazhatósága, vagy a népszavazási határozatban az Országgyűlés számára előírt konkrét eljárási lépések a párhuzamos kezdeményezések helyes kezelésére.

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

b) A kép nem lenne érthető a mulasztási hatáskör metamorfózisa nélkül. Ha valahol, hát itt volt az Alkotmánybíróság igazán aktivista. Annál meglepőbb,

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

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

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

Azok a félelmek, hogy az alkotmánybíróság egyetlen, saját kezében lévő és drasztikus szankciójáról, a norma megsemmisítéséről való lemondás kiszolgáltatja az alkotmánybíraskodást más hatalmi ágak jóindulatának, s az alkotmányos kontroll helyzetét meggyengíti, nem bizonyultak megalapozottnak. A mulasztási hatáskör pályafutása éppen egy „szelíd” hatáskör sikerére példa. Mint a gyakorlat bizonyította, a határozat végrehajtását kikényszerítő eszközök hiányában is keresztülvihető az alkotmányosság, ha a használt hatáskör a kompromisszum és

az együttműködés elemeit hordozza, vagy legalább ezek ideológiája kapcsolódik hozzá. A tanulság az, hogy az alkotmánykonform értelmezés kifejezett alkotmányi elismerése hasonló eredményt hozhat; hiszen meghagyja a jogalkalmazónak az alkotmányos értelmezési tartomány határain belül az önálló jogértelmezést. Az alkotmányos követelmények meghatározása is működhet kooperatív szankcióként.

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

a) Az Alkotmánybíróság még absztrakt hatásköreiben eljárva is sokkal gyakrabban dönt el konkrét ügyeket, mintsem gondolnánk. A modern törvényhozásban egyre gyakoribbak az egy meghatározott feladat végrehajtására hozott törvények. Törvények alkotmányossági vizsgálata során orvosolt az Alkotmánybíróság olyan egyedi ügyeket, mint például a csepeli szabaddkikötő törvényi kijelölésével okozott tulajdoni sérelmek, vagy a bíróságok, továbbá a rádió és tévé függetlenségének veszélyeztetése költségvetésük elhelyezése folytán a költségvetési törvényben, elbocsátások elrendelése stb.³⁸

Vannak azonban az Alkotmánybíróságnak valóban egyedi aktusokra vonatkozó hatáskörei is. Ezek egy része szokásos állambírósági feladat (például a köztársasági elnök felelősségre vonása, a választási bíráskodásból az Alkotmánybíróságra jutott országos népszavazással kapcsolatos kifogás elbírálása), más részüket autonómiáknak külön törvényben az Alkotmánybíróságra bízott védelme (önkormányzatok, egyetemek). Az Alkotmánybíróság e téren nem volt következetes. Egyrészt igyekezett elhárítani a ténybíráskodást, s ezért nem tekintette hatásköri szabálynak azt, hogy jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat; elvi álláspont kinyilvánítására szorítkozott az önkormányzatok feloszlata ügyében. Utólag úgy látom, kár volt kihagyni azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság a homályos rendelkezésekből tisztázza és bevezesse

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

az önkormányzati alkotmányossági panasz intézményét – végül is az Alkotmánybíróság által elismert egyetlen önkormányzati alapjog, az önkormányzathoz való jog politikai alapjog. Az egyetemi autonómia védelmét viszont nagy kedvvel végezte az Alkotmánybíróság, mígnem most meg kíván szabadulni tőle. Az országos népszavazással kapcsolatban 1997-ben az Alkotmánybíróság a kezdeményezés elutasítása ellen, a kezdeményezők számára írta elő jogorvoslat biztosítását, illetőleg a népszavazásra szánt kérdés előzetes alkotmányossági vizsgálatát minősítette alkotmányos követelménynek. A törvényhozó a követelményeket összevonva a kifogást bárki számára, minden döntés ellen lehetővé tette, így a pozitív döntés ellen is. Az egyedi jogorvoslat tehát beolvadt egy, a konkrét népszavazási kérdés alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló populáris akcióba. Az Alkotmánybíróság a dolgok ilyen alakulását hallgatólágosan tudomásul vette.

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

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

A magyar alkotmánybíráskodás nem lett volna rászorulva a helyettesítő hatáskörré. Az alkotmányos szervek közötti összeütközésre ugyanis kiterjeszthetők az Abtv. szabályai a hatásköri összeütközésről, s ehhez az Abtv. törvényhozási története támpontot is ad. A hatásköri összeütközés hatályos szabályozásának

óriási előnye, hogy mindig konkrét ügyet dönt el, s nem hagy teret a jogalkalmazónak további, saját értelmezésre. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskört mindeddig zokszó nélkül gyakorolta ténybírásként jelentéktelen ügyekben, amelyek semmiféle alkotmányossági kérdést nem vetettek fel.³⁹ Nem volt hajlandó viszont érdemben foglalkozni a kérdéssel, amikor az ombudsmanok és az ügyészség konfliktusa került eléje. Pedig alapvető államszervezeti kérdések elvi tisztázására és egyszersmind konkrét viták eldöntésére, azaz alkotmánybíráshoz méltó feladatra, csakis a hatásköri összeütközés kiterjesztő értelmezése vezethet.

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

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

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

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

⁴⁰ Noha Strasbourgban kizárólag egyéni jogsérelmeket bírálnak el, mind a bizottságnak, mind a bíróságnak már a hetvenes évektől az a gyakorlata, hogy az indítvány visszavonása ellenére is folytatja az ügyet, ha úgy ítéli meg, hogy az egyezményben meghatározott jogok védelme megkívánja azt. A gyakorlatot előbb (1990-ben) a bizottság számára, majd 1998-tól az új, immár állandó bíróság számára kötelezővé tették az egyezmény megfelelő módosításai. A német alkotmánybíróság a normakontrollra irányuló, vagyis közérdekű eljárást működése első évében függetlenítette az

A teljesség, de a nyomaték kedvéért is meg kell ismételni itt, hogy az alkotmányosság gyakorlati megvalósulása múlik azon, hogy a tervezetnek az a része valóban az Alkotmányba kerüljön, amely szerint az Alkotmánybíróság a norma részbeni alkotmányellenessége esetén annak megsemmisítése helyett a jogalkalmazó számára kötelezően meghatározhatja a jogszabály alkalmazásával szembeni alkotmányos követelményeket. Ezt azonban ki kell egészíteni azzal, az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörét meghatározó szabályt kiegészítő rendelkezéssel is, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak „felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”, hanem az Alkotmányt végső fokon, mindenki számára kötelezően értelmezi is.

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

A közvélekedésben elterjedt, hogy az elvont alkotmányértelmezés túlpolitizált hatáskör, amelyet legjobb lenne megszüntetni. Ezzel szemben azt állítom, hogy ez a hatáskör sem kényszeríti az Alkotmánybíróságot politizálásra, viszont szükséges és hatékony eszköze annak, hogy alapjogi kérdésekre és az államszervezet működésében felmerült konkrét problémákra irányadó normát adjon. Hangsúlyozom, konkrét problémára, mégpedig *bármely* konkrét problémára, hiszen az absztrakt alkotmányértelmezés nem az eljárás tárgya, hanem *eredménye* szempontjából absztrakt. Absztrakt alkotmányértelmezést meglepően gyakran kértek az Alkotmánybíróságtól; tipikusan valamely alkotmányos szerv cselekvése előtt, mintegy az alkotmányos lehetőségek tisztázása végett, vagy hatáskörök gyakorlási módjának akár előzetes, akár utólagos minősítése céljából. Azt is hangsúlyozom azonban, hogy az Alkotmánybíróság *normát* állapít meg. Az indítványozó egy hipotetikus tényállást terjeszt az Alkotmánybíróság elé, s az Alkotmánybíróság erre a tényállásra határoz meg mindenkire kötelező normát. A válasz konkrétsága az indítványban szereplő tényálláshoz igazodik. Az Alkot-

indítvány visszavonásától, s ez azóta is töretlen gyakorlata. Sőt, 1998-ban visszavont alkotmányjogi panasz ellenére is folytatta, közérdekből, az eljárást.

Az Abtv. az alkotmánybírói eljárás indításáról, de nem a megindított eljárás folytatásáról rendelkezik. A közérdekű eljárások (elvont normakontroll, elvont alkotmányértelmezés) folytatása nem mond ellen a törvénynek, s összhangban van az Alkotmánybíróságnak az indítvány szabad kezelésére vonatkozó állandó gyakorlatával is. A közérdekből végigvitt eljárásnak semmi köze a hivatalból indított eljáráshoz.

mánybíróság számára tehát csakis ez a hipotetikus tényállás létezik, amelyben viszont döntenie kell. Hogy van-e az előterjesztett tényállásnak megfelelő ügy a valóságban is, avagy csak terv volt, de főleg, hogy az ítélethirdetés után is lesz-e folytatása, az Alkotmánybíróság számára olyan kérdés, mint Don Quijote számára az, hogy Dulcinea del Toboso valóban létezik-e.

A konkrét ügy létéről tehát nem szükséges bizonyosságot szerezni, de ez cseppet sem jelenti azt, hogy az elvont alkotmányértelmezés egyben a konkrét ügyet is el ne dönthetné. Az Alkotmánybíróság ugyan hangsúlyozta, hogy már az értelmezendő kérdésnek olyannak kell lennie, „amelyre megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben alkalmazható válasz adható”.⁴¹ A probléma megfogalmazása és az ügy körülményei azonban nagyon is arra vezethetnek, hogy az értelmezésben foglalt norma alól nincs kibúvás alkotmány sértés nélkül. Az Alkotmánybíróság határozatai 1993 után – egy kivétellel, ahol a Legfelsőbb Bíróságnak a konkrét ügy elbírálására tág tere maradt⁴² – minden esetben eldöntötték a konkrét ügyet is. Az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés normatív jellegét a konkrét döntéssel úgy békítette ki, hogy bevezette a többszintű ítéletet: először az értelmező normát fekteti le, azután pedig ezt a normát a konkrét kérdésre alkalmazza is. Példaként elég csak a régi és új népszavazási alkotmányértelmezéseket fölhozni. Alkotmányértelmező tétel, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást; ennek alkalmazása, hogy az ítélet szerint az Országgyűlés nem kényszeríthető népszavazás útján feloszlásának kimondására. 1997-ben az Alkotmánybíróság normatív erővel mondta ki, hogy a 200 000 aláírás alapján kötelezően elrendelendő népszavazást elsőbbség illeti meg a képviseleti szervektől eredő, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben. Ezután további normákat adott olyan esetre is, amikor két kezdeményezés van folyamatban. Történetesen akkoriban éppen volt egy ilyen ügy. Félreértések kizárása végett a rendelkező rész nemcsak azt mondta ki, hogy az alkotmányértelmezés a folyamatban lévő ügyekre is irányadó, hanem az Alkotmánybíróság a népszavazási törvény bizonyos szavainak megsemmisítésével

⁴¹ Az elvontság hangsúlyozására, sőt túlhangsúlyozására az 1991-ben és 1992-ben napirenden lévő, a köztársasági elnök hatáskörére vonatkozó ügyek politikai környezete készítette az Alkotmánybíróságot.

⁴² A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban két alapjog ütközését kellett általában, elvont alkotmányértelmezésként elbírálni. Ilyen esetben „valójában az Alkotmánybíróságnak kell egy alkotmányossági szempontból kifogástalan »törvényi tényállás« kreálnia, amelyhez a törvényhozó igazodhat, vagy amelynek alapján a bíróság dönthet”. ABH 1996, 76.

hatáskört is teremtett magának a végrehajtás ellenőrzésére.⁴³ Egy *caveat* azonban helyénvaló: a konkrét ügy eldöntése nem a hatáskör lényegi része, hanem szerencsés adottság. Az értelmező norma megalkotása az alkotmányértelmezés lényege. Kizárólag a konkrét ügy eldöntésére az alkotmányos szervek összeütközésének hatásköre szolgál.

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

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

⁴³ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.