Második rész
RENDSZERES ÁTTEKINTÉS

A kötet[1] a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának döntéseiből közöl válogatást időbeli sorrendben. Így jól követhetővé válik a bíróság tevékenysége működésének e – valóban kiemelkedő – történelmi jelentőségű időszakában, melynek rendkívülisége egyrészt a határozatok különösen nagy számában, másrészt abban nyilvánul meg, hogy a bíróságnak alig négy év alatt számos alapelvi döntést kellett hoznia. Az időbeli sorrend segítségével ugyanakkor nyomon követhető az Alkotmánybíróság – az Alkotmány egyes kiemelkedően fontos kérdéséről alkotott – álláspontjának fejlődése is. A könyv ilyen szerkesztését az is indokolja, hogy ugyanaz az ítélet gyakran több alapelvi kérdést tárgyal.

A döntésekhez fűzött magyarázat ugyanakkor már az egyes témakörökre és a határozatok ehhez kapcsolódó megállapításaira összpontosíthat. Minthogy a magyar Alkotmánybíróság hatásköreiről és ítélkezési gyakorlatáról Brunner professzor bevezető tanulmányából rendszerező áttekintést kaphatunk, én az előszóban azon összefüggések feltárására szorítkozom, melyek egy kívülálló számára túlnyomórészt rejtve maradnak; továbbá a konkrét történelmi körülménye-

[1] A tanulmány eredetileg a Georg Brunner – László Sólyom: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990–1993* című kötethez készült Zum Geleit zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn címmel (Baden-Baden, 1995, Nomos, 59–116. o.). Az itt közölt szöveg Schanda Balázs fordítása. A könyv 24 ítélet teljes, hiteles fordítását tartalmazza. Ez az írás tehát nem hasonlítható az Alkotmánybíróság belső használatára készült *Első év*, vagy a *Újabb másfél év* elemzéseihez, hiszen a (külföldi) nagyközönséghez fordul. Egyrészt a kötetben közölt határozatokkal kapcsolatban inkább csak a megértéshez szükséges információkat közli, másrészt a könyvbe fel nem vett ítéleteket részletesebben ismerteti; továbbá hosszabban hoz példákat a hazai olvasónak rövid utalással is elintézhető témákról, s végül egészében véve kevesebb problémát tárgyal.

Az eredeti szöveget teljes lapszélességgel szedtük, s ezzel különböztetjük meg a később kelt kiegészítésektől, amelyek az első Alkotmánybíróság teljes tevékenységét felölelik. Az eredeti jegyzetek kiegészítését viszont nem jelöltük.

ket mutatom be, melyek ismerete segítséget nyújt az egyes döntések könnyebb megértéséhez.

A döntések teljes szövegének fordítása technikai okokból az Alkotmánybíróság működésének első négy évében (1990–1993) született határozatokra korlátozódik. E bevezető azonban figyelemmel kíséri az 1994. év ítélkezési gyakorlatát is, és utal az itt nem közölt döntésekre. A tapasztalat szerint évente mintegy 6–10 olyan határozat születik, mely a magyar alkotmányfejlődésre döntő hatással van. Az Alkotmánybíróság tevékenységének további figyelemmel kísérése annál is inkább indokolt, mert már az első négy év során olyan határozatok egész sora született, amelyekből világosan kirajzolódik a bíróság – az egyes alapjogokról, illetve módszertani kérdésekről kialakított – álláspontjának fokozatos megszilárdulása, avagy éppen véleményének megváltozása. Ilyen fejlődési vonal figyelhető meg különösen az élethez való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog tekintetében. Az élethez való jog problematikáját e kötetben a halálbüntetés, valamint az abortusz tárgyában született döntés képviseli.[2] Ebben a körben jelenleg további ügyek is folyamatban vannak, mint például a terhességmegszakításról szóló új törvény, vagy az eutanázia tilalmának alkotmányossági vizsgálata. A véleménynyilvánítás szabadságát érintő ítélkezési gyakorlat[3] 1994-ben egyrészt a „hatóság vagy hivatalos személy megsértésének bűncselekménye", másrészt – az információszabadság kérdésével összekapcsolva – a levéltár és az államtitok kérdéskörének vizsgálata során fejlődött tovább. A tulajdonhoz való jog természete[4] – amit többrétűsége miatt külön fejezetben tárgyalok – 1993–1994-ben több oldalról is tisztázódott. Az államosítás miatti kárpótlás témaköre – úgy tűnik – több, különálló kérdéskörre bomlott (a kifizetésekre az év végéig sor kerül). Az élet elvesztéséért és az egészségkárosodásért pénzben járó kárpótlás kérdésének vizsgálata azonban csak most veszi kezdetét. Mindezek a „múlt leküzdésének" összefüggésébe tartoznak. A büntetőjogi kérdések vizsgálata már lezárult, azonban az egykori állambiztonsági szolgálat titkos ügynökeiről szóló törvény vizsgálata még napirenden tartja. Az egyenlőség elve[5] a kezdeti részletes kimunkálás után, differenciálatlan képletté egyszerűsödött, 1994-ben azonban egyszerre az alkotmányos védelem kiterjesztésének eszközévé vált az alapjognak nem minősülő jogokra. Az adatvédelem és az információszabadság

[2] 23/1990. (X. 31.) és 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

[3] 30/1992. (V. 26.) és 37/1992. (VI. 10.) AB határozat.

[4] 21/1990. (X. 4.), 16/1991. (IV. 20), 27/1991. (V. 20.), 26/1992. (IV. 30.), 4/1993. (II. 12.) és 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

[5] 21/1990. (X. 4.) AB határozat.

témaköre[6] 1994-ben is napirenden maradt, a környezethez való alapjoggal kapcsolatos ítélkezés csak ebben az évben indul útjára.

Az alkotmányjog fejlődése természetesen folyamatos. Mégis, a magyar alkotmánybíráskodásnak a jelen kötetben dokumentált időszaka önálló szakaszként fogható fel, amely a kezdeti idők valamennyi szépségét és nehézségét magában hordja. Egy új intézményt kellett a semmiből életre hívni; ennek fényében kell tehát szemlélni a magyar alkotmánybírák érdemeit és hibáit.

Az első idegen nyelvű válogatás megjelenése óta több év telt el.[7] Ezalatt még világossabbá vált, hogy az alkotmánybíráskodás kialakulása, de maga az Alkotmány tartalmának kibontakozása és megszilárdulása is folyamat, s semmi esetre sem zárult le a rendszerváltással együtt az első négy évben. Az első tanulmányban jelzett határozatszekvenciák további ítéletekkel folytatódtak. Az élethez és méltósághoz való jog témájába tartozik a második abortuszhatározat. E jogokból ágazott ki az Alkotmánybíróság környezetvédelmi ítélkezése. A kárpótlás az erkölcsi kárpótlás témájában folytatódott, ahol az egyenlőség elve mint az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye döntő szerephez jutott. Az adatvédelem alkotmányos jogát a személyi számmal kapcsolatban 1995-ben újból meg kellett védeni. Jelentős döntések születtek az információszabadsággal kapcsolatban. Tisztázta az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a vállalkozáshoz és a munkához való jog viszonyát és tartalmát. A korábbi polgári jogias tulajdonfelfogás helyett megszilárdult a tulajdonhoz való jog, mint alapvető alkotmányos jog tartalma. A tulajdonvédelem és a bizalomvédelem elvét az Alkotmánybíróság a szociális ellátások csökkentése esetére is alkalmazta. A vallásszabadság témája általánosabb keretben, az egyes alapjogok megvalósításához szükséges anyagi alapok témájában folytatódott. Ide kapcsolódott az önkormányzáshoz való jog gyakorlása kapcsán az önkormányzatok vagyonhoz juttatásának tisztázása. Az Alkotmánybíróság alapjogi ítélkezése nem apadt el, noha egyes alapvető ítéletek kevebb politikai és közfigyelmet kaptak, mint az első években. A védelemhez való jog kifejtése (a védő és a vádlott hozzáférése kapcsán az eljárásban szereplő államtitokhoz) például nem volt kisebb jelentőségű, mint bármely korábbi ítélet a büntetőjogi garanciákról.

[6] 15/1991. (IV. 13.) és 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

[7] Egy második határozatgyűjtemény – a bevezető tanulmány felfrissített változatával és az első kilenc év válogatott határozataival – 2000-ben jelent meg. László Sólyom – Georg Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court.* Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, X, 417 oldal.

A második félidőben alakult ki – elsősorban az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálata kapcsán – a jogorvoslat és a bírói jogvédelem hatékonyságának követelménye. Ebben az időben fejtette ki az Alkotmánybíróság az egyesüléshez való jog tartalmát, amely korábban nem is szerepelt előtte. Az új államszervezetet érintő alkotmányos elvek megfogalmazása is folytatódott. A demokrácia alapelvének tartalmát az Alkotmánybíróság egyrészt a közvetlen és a képviseleti demokráciáról szóló ítéletekben fejtette ki. Ide tartoztak a népszavazási határozatok, a pártokról és az Országgyűlésben való működésükről szóló ítéletek. Az Alkotmánybíróság másrészt a demokratikus legitimáció követelményét mondta ki a különféle köztestületekről (kamarák, testületi önkormányzatok, mint például a társadalombiztosítási önkormányzat) szóló határozataiban.

Az első kilenc év teljesítményét – amelyről Horatius szerint csak újabb kilenc év múlva lenne szabad beszélni – az Alkotmánybíróság személyi változatlansága fogja egységbe. Az alkotmánybírósági törvény szerinti rotáció ugyanis politikai okokból nem indult meg; a parlament évekig nem töltötte be a megürült bírói helyeket. Ennek következményeként a korábbi ítélkezés, továbbá a korábbi módszerek, a gondolkodásmód és alkotmánybírói tartás szilárdult meg. Az egységes tradíció rendkívülivé növő súlya talán ellensúlyozza majd azt a veszélyt, amellyel az első alkotmánybíróság bíráinak egyszerre való távozása elkerülhetetlenül fenyeget. Az intézményi stabilitás – a rendszerváltás utáni évek legfontosabb eredménye – reményt adhat, hogy a személyi folyamatosság hiánya nem vezet arra, hogy az alapítók műve folytatás nélkül marad.

Az első Alkotmánybíróság második félidejére megváltozott a nemzetközi környezet is. Alkotmánybíróságok sokasága kezdte meg működését, Közép- és Kelet-Európában is. A magyar Alkotmánybíróságot az új bíróságok között a legjelentékenyebbnek tartják, mind érvelésmódja, mind az ország alkotmányos életében betöltött tényleges szerepe alapján.

HATÁSKÖRÖK

1. Az Alkotmány, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és más törvények[1] az Alkotmánybíróság hatáskörébe elsősorban az absztrakt normakontrollt utalják. Többek között hiányzik a valódi alkotmányjogi panasz intézménye is. Sokáig tisztázatlan maradt, hogy a hatásköri összeütközés vizsgálata csupán az érintett szervek hatáskörének absztrakt elhatárolását eredményezheti-e, avagy a bíróság konkrét vitás ügyben is állást foglalhat.[2] Az utólagos normakontroll esetében biztosított korlátlan indítványozási jog következtében az utólagos normakontrollra irányuló indítványok szám szerint is túlsúlyban voltak.[3] Hamar kiderült azonban, hogy – az alkotmányosság egyes buzgó őreitől, illetve a politikailag motivált indítványozóktól eltekintve – az actio popularis esetében az indítványozók túl-

[1] Az Alkotmány csak a normakontroll hatáskörét rögzíti; valamennyi további, politikailag jelentős hatáskört: az absztrakt alkotmányértelmezés, a hatásköri összeütközés, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, s magát az alkotmányjogi panasz intézményét az Alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazza; a helyi önkormányzatokról szóló törvény, valamint a felsőoktatási és a népszavazási törvény is további hatáskörökről rendelkezik.

[2] Az Alkotmánybíróság az eljárási rendjéről szóló törvénytervezetben rögzítette, hogy a hatásköri viták kapcsán konkrét hatáskörtúllépést is megállapíthat. Az Alkotmánybíróság eljárásáról szóló törvényt az Országgyűlés még nem fogadta el. A törvény hiányában a köztársasági elnök hatásköréről folytatott vita során az indítványozók csak absztrakt alkotmányértelmezés iránt nyújthattak be kérelmet. 1996 végén érkezett az első olyan indítvány, amely abban a vitában, vajon az országgyűlési biztos hatásköre kiterjed-e az ügyészségre is, valódi, s konkrét vizsgálat lefolytatását lehetővé tévő hatásköri döntést kér. Jellemző azonban, hogy óvatosságból ugyanerre a kérdésre elvont alkotmányértelmezést is indítványozott a nemzetiségi ombudsman. A hatásköri összeütközéssel végül az Alkotmánybíróság nem foglalkozott érdemben; a lehetőségeket egy párhuzamos vélemény fejtette ki. 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532., 540.

[3] És jelenleg is túlsúlyban vannak. Az absztrakt normakontroll esetek aránya az eljárásra kerülő indítványokon belül az első hat évben 80% volt (1990: 73%, 1991: 89%, 1992: 78%, 1993: 81%, 1994: 74%, 1995: 84%).

nyomó többségét a kifogásolt jogszabály személyesen is érinti. Ők az absztrakt kontroll igénybevételével mentesülhettek a rendes bíróságok hosszadalmas eljárásától, amely az „alkotmányjogi panasz" előterjesztésének előfeltétele lenne.

Az Alkotmánybíróságot az absztrakt hatáskörök gyakorlása arra indította, hogy eljárását főszabály szerint írásbeli, és nem kontradiktórius eljárássá alakítsa.[4] Az is egyértelművé vált az Alkotmánybíróság számára, hogy az absztrakt hatáskörök az alkotmánybíráskodás politizálódásának veszélyét hordozzák magukban. Nem véletlenül állapította meg már Tocqueville, hogy az amerikai bíróságokat esethez kötöttségük tartja távol – meglepően nagy hatalmuk ellenére – a közvetlen politikától.[5] Ezért az Alkotmánybíróság megkísérelte hatáskörének súlypontját az absztrakt hatásköröktől inkább a konkrét hatáskörök irányába mozdítani. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítására irányuló javaslatai nem jártak eredménnyel; így a rendelkezésre álló hatásköri szabályok értelmezésének eszközét hívta segítségül. Ennek eredményeként a törvényalkotási folyamat során igénybevehető előzetes normakontroll lényegében kikerült a gyakorlatból,[6] az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségét pedig az Alkotmánybí-

[4] Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 29. §-ának értelmében „az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg." Az Alkotmánybíróság az első tervezetet már 1991-ben elkészítette, az Országgyűlés elé azonban soha nem került; a második tervezet – mely az elsőhöz sok szempontból hasonló – útjába jelenleg az a vita gördít akadályt, hogy nem tisztázott, ki jogosult a tervezetet az Országgyűlés elé terjeszteni. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis az Országgyűlés ügyrendje értelmében erre nincs joga, a jogosultak ellenben nem kívánják a szöveget változatlan tartalommal beterjeszteni.

[5] Alexis de Tocqueville: *Az amerikai demokrácia.* Budapest, 1993, Európa, I. köt. 6. fej.

[6] A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58. abban az esetben enged teret az előzetes normakontroll lehetőségének, ha a törvényjavaslat „végleges szövege" rendelkezésre áll, azaz már valamennyi módosító indítványról döntés született. Az ítélet meghozatala óta az előzetes normakontroll lehetősége a köztársasági elnök indítványára korlátozódik, aki az Alkotmány értelmében [26. § (4) bekezdés] a törvényt aláírás előtt „véleményezésre" megküldheti az Alkotmánybíróságnak, ha azt alkotmányellenesnek tartja.
Az Országgyűlés 1996-tól ismét élt az előzetes normakontroll lehetőségével az Alkotmánybíróság által megállapított korlátok között, majd ezt a hatáskört 1997 végén megszüntették.

róság szigorú, pontosan meghatározott (és mindenkor az Alkotmánybíróság által értelmezett) előfeltételekhez kötötte[7].

2. Másik oldalról a hatáskörök kiszélesedése figyelhető meg. A nem kontradiktórius eljárás – amelyben az indítványozó szerepe pusztán a bíróság működésbe lendítése, hiszen saját alapjogainak megsértését nem állítja – az indítványhoz kötöttség elvének nagyvonalú kezelését eredményezi. Az állandó gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság olyan rendelkezésekre is kiterjeszti az alkotmányossági vizsgálatot, melyeket az indítványozó nem kifogásolt, de a kifogásolt rendelkezéssel szoros összefüggésben állnak. Az így előidézett „lavinaeffektus" olyan végeredményhez vezethet, melyet maga az indítványozó sem láthatott előre. Így vezetett az egyik indítvány, mely egy szükséglakásnak tanácsi végrehajtó bizottság szakigazgatási szerve általi kiutalását sérelmezte, a törvényhozó mulasztásának megállapításához a tekintetben, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényt nem hozta meg. Az Alkotmánybíróság rövid határidővel felhívta az Országgyűlést a megfelelő törvény megalkotására. Mindez ugyanakkor azt is megmutatja, hogy a popularis actio lehetősége és az Alkotmánybíróság aktivizmusa szinte lehetetlenné teszi a jogfejlesztés összehangolását a Kormánnyal és az Országgyűléssel. (A közigazgatási bíráskodás bevezetését – anyagi és személyi okok miatt – csak a távoli jövőre tervezték. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán egy köztes megoldás született – mely szintén költséges és személyi feltételeket is igénylő – nevezetesen: lehetőség nyílt a közigazgatási határozatok rendes bíróság előtt történő megtámadására.)[8]

Hasonlóképpen járt el az Alkotmánybíróság a média és az adatvédelem ügyében hozott határozataiban. A médiaügyben [37/1992. (VI. 10.) AB határozat] az indítványozó pusztán egy – a Kormánynak a Magyar Rádió és a Magyar Televízió felett biztosított felügyeleti jogát kimondó – egykori minisztertanácsi határozat alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az Alkotmánybíróság – az indítványban foglaltakon jelentősen túlterjeszkedve – megvizsgálta a szabad véleménynyilvánítás intézményi garanciáit a nyomtatott sajtó, a rádió és a televízió, valamint a monopolhelyzetben lévő közszolgálati Magyar Rádió és Magyar Televízió vonatkozásában. Végül az Alkotmánybíróság megállapította a törvényhozó mulasztását abban, hogy nem teremtette meg időben a vélemények teljes

[7] Az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségének korlátait a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat (ABH 1990, 136.) rögzítette. A döntés értelmében absztrakt alkotmányértelmezésnek abban az esetben lehet helye, ha az indítvány konkrét alkotmányjogi kérdést vet fel, és az alkotmányjogi probléma közvetlenül – tehát más jogszabály közbejötte nélkül – az Alkotmányból levezethető. Ezek a kritériumok például a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatban (ABH 1992, 207.) is szerephez jutottak.

[8] 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.

körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű közvetítésének, valamint az elfogulatlan tájékoztatásnak a jogi és szervezeti garanciáit, és egyúttal (1992 júniusában) felhívta a szükséges törvény megalkotására 1992. november 30-ai határidővel. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság annak ellenére nem látta akadályát a törvényhozói mulasztás megállapításának, hogy a médiatörvény parlamenti vitája már kezdetét vette. A törvényhozás feladatát ugyanis nem a törvényalkotási folyamat megkezdésével, hanem a törvény megalkotásával teljesíti.

A személyi szám ügyében hozott döntés [15/1991. (IV. 13.) AB határozat] szintén túlterjeszkedett az eredeti indítványban foglaltakon, amely a népesség-nyilvántartással kapcsolatos rendelkezések megsemmisítésére irányult. A bíróság e határozatban kidolgozta a megalkotásra váró adatvédelmi törvény alapelveit, és bevezette a magyar alkotmányjogba az információs önrendelkezési jog fogalmát. A helyi képviselő-testület zárt ülése elrendelésének kritériumait vizsgálva az Alkotmánybíróság egyúttal megállapította a közérdekű adatok hozzáférhetőségének szabályait – olyan szabályokat, melyeket a törvényhozó a jövőben nem hagyhat figyelmen kívül [32/1992. (V. 29.) AB határozat].

3. A határozat rendelkező részében szereplő „elvi megállapítások" – melyek a német ítéletek alaptételeire (Leitsätze) emlékeztetnek – rendszerint túlmennek az indítványban foglaltakon. Amennyiben ilyen megállapítások csak az indokolásban fordulnak elő, mindig az adott szövegkörnyezetre vonatkoznak, és így az Alkotmánybíróság mozgásterét a jövőre nézve lényegében nem korlátozzák; viszont a rendelkező részben szerepelve – az adott ügy indokolásától függetlenedve – különleges jelentőséghez jutnak. Úgy tűnik, mintha az eset megoldása ezekből lenne levezethető; szinte az Alkotmány rendelkezéseivel határosak. Az Alkotmánybíróság az ilyen elvi megállapításoktól a további ügyek során már nehezen tud „elhatárolódni" (distinguish out). Ezek a tételek mindenekelőtt jogintézményekre vonatkoznak: „A halálbüntetés alkotmányellenes" [23/1990. (X. 31.) AB határozat]. „A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]. Ilyen előírásoknak az Alkotmányban kellene helyet kapniuk.[9] Valóságos alkotmánykiegészítésként hatnak a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat rendelkező részében szereplő definíciók, melyek a köztársasági elnököt mint a fegyveres erők főparancsnokát megillető hatáskörök, illetve kinevezési jogköre tartalmát állapítják meg. Hasonló súlyúak például a következő megállapítások is: „a törvényességi óvás jogintézménye alkotmányellenes" [9/1992. (I. 30.) AB határozat],

[9] Vö. a német alaptörvény 102. szakaszával. A Portugál Köztársaság alkotmányának 35. szakasz 5. bekezdése rögzíti: az állampolgárok számára egy országos, egységes személyi azonosító jel bevezetése tilos.

vagy „az állami iskola nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett sem" [4/1993. (II. 12.) AB határozat].

A büntethetőség elévüléséről szóló első határozat négy elvi tételben rögzítette – valamennyi oldalról megközelítve –, hogy az elévülési szabályok visszaható hatállyal történő módosítása alkotmányossági szempontból nem engedhető meg: „A már elévült bűncselekmények újból büntethetővé tétele alkotmányellenes. A még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása alkotmányellenes. A még el nem évült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása alkotmányellenes. Nyugvási vagy félbeszakadási oknak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása alkotmányellenes" [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. A negyedik elévülési határozat rendelkező része [53/1993. (X. 13.) AB határozat] felér a vizsgált – a genfi egyezmények félreértésén alapuló – törvény „kijavításával", s megelőlegezi az Országgyűlés szükséges törvénymódosítását azzal, hogy az emberiség elleni és a háborús bűncselekményeket az alkotmánybírósági határozat erejénél fogva azonnal üldözhetővé teszi.

Újabban az Alkotmánybíróság saját hatáskörének értelmezésére vonatkozó álláspontját is a rendelkező részben, elvi tételként rögzíti. A „verfassungskonforme Auslegung" magyar megfelelője, a jogszabály alkalmazásával szemben támasztott alkotmányos követelmények bevezetésekor az Alkotmánybíróság határozat rendelkező részében emelte ki: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat a követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniök" [38/1993. (VI. 11.) AB határozat].

El kell ismerni ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az elvi tételek ilyetén kiemelésével nem járt el következetesen. Korábban nem kevésbé jelentős, az Alkotmánybíróság hatáskörével foglalkozó – azt történetesen korlátozó – ítéletekben a lényeg az indokolásban maradt. Annak a döntésnek, mely az előzetes normakontroll lehetőségét a még el nem fogadott törvények esetében gyakorlatilag kizárta [16/1991. (IV. 20.) AB határozat], a rendelkező részében pusztán egy parlamenti frakció indítványának elutasítása szerepel; hasonlóan ahhoz a határozathoz, amelynek indokolásában az absztrakt alkotmányértelmezés megszorító feltételei tételesen rögzítésre kerültek. Ugyanígy kívánatos lett volna például a vérségi származás ismeretéhez való jognak a 57/1991. (XI. 8.) AB határozat rendelkező részébe emelése, valamint a véleményszabadság avagy a lelkiismereti szabadság [30/1992. (V. 26.) és 37/1992. (VI. 10.), illetve 64/1991. (XII. 17.) és 4/1993. (II. 12.) AB határozat] követelményeinek in abstracto rögzítése.

4. Miként az elvi tételek természetüknél fogva az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés hatásköreinek elhatárolását vetik fel, az Alkotmánybíróság szerepfelfogásáról folyó viták is – aktivizmus vagy bírói önkorlátozás – hatásköri vitaként merülnek fel. Az elméleti kérdés abban áll, hogy az alkotmány vajon hézag

nélküli és ellentmondásoktól mentes rendszert alkot-e, illetve, hogy kinek a feladata az összhang hiánya esetén a rendszer egységének helyreállítása: az Alkotmánybíróság is vagy kizárólag az Országgyűlés jogosult-e erre. Az alkotmánybírák többségének álláspontja szerint „az Alkotmány egységes és ellentmondásoktól mentes rendszer". „Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa" [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]. Ezzel szemben a különvélemények szerint az Alkotmánybíróság túllépi hatáskörét, amikor az Alkotmányban rejlő belső ellentmondások feloldására törekszik (halálbüntetés), avagy amikor az Alkotmányban fellelhető joghézagokat az alkotmányértelmezés segítségével kitölti (a köztársasági elnök jogállása).

5. Az individuális alapjogvédelem kérdése Magyarországon két szempontból is hatásköri problémának tűnik. Egyrészt az alkotmánybíráskodás koncepciója a normakontrollra irányul; még az „alkotmányjogi panasz" is konkrét ügyben végzett normakontrollt jelent ténylegesen. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság milyen mértékben értelmezheti át e jogintézményt az individuális jogvédelem irányába. Másrészt az alkotmányjogi panasz intézménye nem teszi megkerülhetővé a feladatok elhatárolásának érzékeny problémáját az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között az alapjogvédelem területén.

Ha meggondoljuk, hogy az Alkotmány 70/K. §-a értelmében „az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá az állampolgári kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők", valamint hogy az úgynevezett alkotmányjogi panasz tulajdonképpen egyedi ügy kapcsán végzett normakontroll, arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyéni alapjogvédelem nem az Alkotmánybíróságot, hanem a rendes bíróságokat illeti. Az mindenesetre bizonyos, hogy a hatályos jog szerint az Alkotmánybíróság valamely bírósági ítélet vagy közigazgatási aktus alkotmányosságát önmagában, tehát az alapul szolgáló jogszabály kontrollja nélkül nem vizsgálhatja.

Mindazonáltal lehetséges egyfajta konkurencia az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén, a jogkövetkezmények tekintetében. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 43. §-ának (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságáról döntsön. A vizsgált jogszabály alkalmazási tilalmának elrendelése az indítványozó ügyében az Alkotmánybíróság határozatának bevett formulájává vált valamennyi eljárásban, ahol az alapügy ismeretes volt az Alkotmánybíróság előtt (az alkotmányjogi panaszok, valamint a bírói előterjesztések esetében). Nem találunk azonban rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a jogsza-

bály „nem alkalmazása" miként valósítható meg a gyakorlatban, az ügy jogerős befejezése után.[10] A kérdés tehát: miként kerülhet sor egy új eljárásra?

Az Alkotmánybíróság az apasági ügyben [57/1991. (XI. 8.) AB határozat] megkísérelte a problémát úgy tisztázni, hogy egyszerűen következetesen járt el: az „alkotmányjogi panaszt" jogorvoslatnak tekintette, és az alkotmányellenes törvényen nyugvó bírósági ítéletet hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság elrendelte továbbá az anyakönyvi bejegyzés megváltoztatását. A bíróságok részéről heves ellenállást és kritikát váltott ki az, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte egy rendes bíróság ítéletét (az eljárás azonban újraindult).

Az Alkotmánybíróság ezek után lemondott a bírósági ítélet hatályon kívül helyezéséről, más megoldásokat keresve az individuális alapjogsértések orvoslására. Ennek során az Alkotmánybíróság tekintetbe vette, hogy az Alkotmány 70/K. §-a holt betű maradt,[11] valamint hogy a rendes bíróságoknak a 70/K. §-ban biztosított, alapjogvédelemre vonatkozó hatásköre nem zárja ki az Alkotmánybíróságnak az individuális alapjogvédelemre vonatkozó kompetenciáját annyiban, amennyiben azt az Alkotmánybíróságról szóló törvény megalapozza. További szempont, hogy rendkívül aggályos lenne, ha az Alkotmánynak két, párhuzamos joggyakorlata alakulna ki: az egyik a rendes bíróságok előtt a konkrét ügyek során, a másik az Alkotmánybíróság előtt a normakontroll alapján. Az alkotmányjogi jogszolgáltatás mindenütt – legalább az utolsó fokon – egy bíróságnál összpontosul.

Így az Alkotmánybíróság folytatta addigi gyakorlatát, megállapítva, hogy az erga omnes ex nunc megsemmisített jogszabály a konkrét ügyben visszaható ha-

[10] Az Alkotmánybíróságról szóló törvény csak a büntetőjog tekintetében tartalmaz szabályt, mely azonban a normakontroll valamennyi módjára alkalmazható. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 43. §-ának (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól, és a rendelkezés semmisségéből az ügy kedvezőbb elbírálása következne.

[11] Az Alkotmánybíróság már több alkalommal utalt e rendelkezésre; így pl. a vallásszabadságról szóló ügyben [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 73.] bíróságnak kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy az állami iskola látogatása „aránytalan terhet" jelent-e azon gyermekek számára, akik nem kívánnak egyházi iskolába járni.
Az kárpótlásról szóló utolsó határozat [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112.] kifejezetten bírói utat biztosít az egykor hatályos jog szerint jogellenesen államosított ingatlanok és földek tulajdonjogának helyreállítására irányuló igények érvényesítéséhez. A Legfelsőbb Bíróság – összhangban az alsóbb fokú bíróságokkal – az ilyen kereseteket elutasította.

tállyal „nem alkalmazható". (E megoldás hasonlít az osztrák Alkotmánybíróság által kialakított „Ergreiferprämie"-hez.)

A problémát egy igazi (német mintájú) alkotmányjogi panasz bevezetésével lehetett volna megoldani. Miután az e vonatkozású erőfeszítések a törvényhozónál zátonyra futottak, az Alkotmánybíróság elfordította figyelmét az alkotmányjogi panasz intézményétől, és egy – a normakontroll lehetőségéből kiinduló – köztes megoldásra törekedett.

Az első lépés az „élő jog" koncepciójának kidolgozása volt. Az Alkotmánybíróság az apasági döntés óta a jogszabály irányadó tartalmaként nem önmagában a szó szerinti szöveget vizsgálja, hanem azt a jelentést és tartalmat, melyet az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat a jogi normának tulajdonít. Ez az „élő jog". Az Alkotmánybíróság tehát nem a lehetséges vagy a ténylegesen alkalmazásra kerülő értelmezések közül nyilvánít egyet alkotmányosnak – az ítélkezési gyakorlat egységességének ilyenfajta megóvása a Legfelsőbb Bíróság feladata. Ha azonban a joggyakorlat egy jogszabályt csak egy meghatározott tartalommal alkalmaz, az alkotmányossági vizsgálat tárgyát ez a tartalom képezi.

Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság bevezetett egy – a német alkotmánykonform értelmezés fogalmához hasonló – jogintézményt: a vizsgált jogszabály lehetséges értelmezéseivel szembeni alkotmányos követelmények meghatározását [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]. A hatásköri vitákat elkerülendő, a határozat hangsúlyozta: az Alkotmánybíróság e módszer alkalmazása során az utólagos normakontroll keretei között marad. A kiindulópont is – a német alkotmánykonform jogértelmezés intézményével összevetve – fordított: az Alkotmánybíróság az Alkotmányból indul ki, megállapítva azon korlátokat, melyek között egy jogszabály lehetséges értelmezései alkotmányosnak minősülnek. Nem jogszabály-értelmezés történik tehát, hanem alkotmányértelmezés, mely vitathatatlanul (de nem kizárólagosan) az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.[12]

A fent leírt óvatossággal az Alkotmánybíróság mégiscsak elmozdította hatáskörét a bíróságok és a hatóságok jogalkalmazásának alkotmányossági vizsgálata irányába. Olyan messzire azonban nem ment – és nem is mehetett –, hogy az egyedi ügyben született döntés alkotmányosságát az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának figyelembevétele nélkül vizsgálta volna. Az Alkotmánybíróság egyszersmind távol tartotta magát azoktól a nehézségektől is, amelyek az alkotmányjogi panaszok temérdek sokaságából és ezek elutasításából adódnak. Ha egy alkotmánybíróság jogosult arra, hogy a panaszok közül a jelentős alkotmányjogi problémát felvetőket kiválassza, akkor közel áll a magyar Alkotmánybírósághoz, amely az „élő jog", valamint a „jogszabály értelmezésének alkotmányos kö-

[12] A módszer alkalmazásáról lásd még az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot.

vetelményei" intézményén keresztül a jogfejlődés általános irányvonalait, és így a jogalkalmazás alkotmányosságának jelentős problémáit ellenőrzése alatt tartja. A szélsőségek: a kizárólag absztrakt és túlpolitizált normakontroll, illetve a túlságosan gyakran igénybe vett egyéni panasz kompetenciája között négy év után egy sokkal kiegyensúlyozottabb hatáskör áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére.

A fenti gondolatmenet az Alkotmánybíróságot jellemző absztrakt hatáskörök következményeként mutatta be, hogy – az ebből folyó politizálódás veszélyét kivédendő – a bíróság szűkítette hatáskörét az előzetes normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés területén. Másrészt viszont a bíróság ki is szélesítette hatásköreit az indítványok szabad kezelésével és a rendelkező részben szereplő elvi tételek bevezetésével (fenti 1–3. pont). Fontos megállapítás, hogy az Alkotmánybíróság szerepéről való viták *hatásköri vitaként* fogalmazódtak meg (4. pont). Az Alkotmánybíróság mindeddig legfontosabb két újítását: az élő jog vizsgálatát és az alkotmánykonform értelmezés magyar változatát, a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények meghatározását azonban már 1994-ben sem hatáskör-kiterjesztésként mutattam be, hanem mint az adott hatásköri keretek között lehetséges elmozdulást az individuális jogvédelem irányába, amely az adott lehetőségek között a joggyakorlat tendenciáinak alkotmányossági vizsgálatáig juthatott el (5. pont).

A „hatáskör" központi kategóriává válása részben elkerülhetetlen, részben azonban elfedi a valódi kérdéseket. A hatáskör szélesítése illetve szűkítése – avagy a nem elemző, főleg politikai bírálat fogalomhasználatával „túllépése" – nem alkalmas arra, hogy leírja azt a differenciálódást, amelyet az Alkotmánybíróság kilenc év alatt hatásköreinek használata során kialakított; s még kevésbé annak értékelésére. Ez a sokrétűség az alkotmánybírósági eljárás kezdetén és a végén ragadható meg a leginkább. Eleve megszabja az Alkotmánybíróság működését és karakterét, hogy mely ügyekkel foglalkozott érdemben. Mint az európai alkotmánybíróságoknak általában, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a legjelentősebb ügyek kiválogatására, mint ahogy nincsenek Európában a *political question*höz hasonlítható, elfogadott formulák sem valamely esetben az eljárás elhárítására.[13]

[13] Lásd az amerikai *certiorari* intézményét. A német Szövetségi Alkotmánybíróság az újraegyesítés után a megnövekedett munkateherre hivatkozva elérte, hogy válogathasson az alkotmányjogi panaszok között. Magyarországon Paczolay Péter tett sokat annak ismertté válása érdekében, hogy a political question elve nem ad biztos és előre látható mércét ahhoz, milyen kérdésekkel nem hajlandó foglalkozni az amerikai Legfelsőbb Bíróság. (Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. Paczolay Pé-

Mégis a magyar gyakorlatban is kellően határozott szabályok alakultak ki már arra, hogy egyes hatásköreiben az Alkotmánybíróság mivel foglalkozik és mivel nem. Jellemző viszont, hogy az ilyen formulák – a magyar alkotmánybíráskodás absztrakt jellegével összhangban – nem az ügyek tartalmi ismérvei szerint általánosodtak, hanem a hatásköri szabályok mentén. Minderre tekintettel tehát állandóan korrigálni kell azt az optikai csalódást, amely miatt a hatáskör döntő szempontnak látszik. Valójában a hatáskör csupán eszköz az Alkotmánybíróság kezében arra, hogy a maga elé tűzött feladatot elláthassa; a hatáskörök alakítása tehát nem cél, hanem következmény volt.

A differenciálódás másrészt az egyes hatáskörökben meghozott döntések, a *jogkövetkezmények* egyre gazdagabbá váló sokféleségében és finomodásában mutatkozik meg. Ahogy a döntések módszertana, az alkalmazott mércék stb. nincsenek benne részletesen sem az Alkotmányban, sem az Abtv.-ben, úgy az ítéletek eltávolodása az egyszerű igen/nem döntésektől sem vezethető le az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályokból. Gyakorlatlan szemnek ezért tűnhetett az utóbbi fejlődés hatáskör-kitágításnak. Kétségtelen, hogy ezeknek a mozgásoknak ugyanaz a politikai tartalma – az Alkotmánybíróság helye az alkotmányos rendszerben –, mint a hatásköri kérdésnek. Az Alkotmánybíróságnak természetesen volt és van önképe, saját szerepfelfogása, amely egész tevékenységét áthatja, s amelynek állandó finom korrekciói a saját tevékenységre is reflektálnak. Tévedés lenne azt gondolni, hogy a hatáskörök használatát a szűkítésre vagy tágításra irányuló szándék mozgatta. Az Alkotmánybíróság, éppen azért mert bíróság, az eléje került ügyet akarta megoldani, úgy, hogy ezzel az alkotmánybíráskodás hivatását jól betöltse. Ez az a motívum, amely a joggyakorlat kulcsa, s amely a hatásköri ügyek indokolásában is nemegyszer megjelenik.

A magyar alkotmánybírósági eljárásban nincs külön ismérv az indítvány elfogadhatóságára (mint amilyen például a német Zulässigkeit). Az alábbiakban azt tekintem át, hogyan pótolta az Alkotmánybíróság ezt a küszöböt először is a törvényi eljárási rendelkezések és általános eljárásjogi elvek (mint például a res judicata) használatával; továbbá hogyan fejlesztett ki saját (immár részben anyagi) kritériumokat az egyes eljárásokba bocsátkozáshoz; s végül milyen tisztán tartalmi ismérvek állandósultak az alkotmánybírósági feladatkör meghatározására.

ter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995, 9., 21. skk. o.

Az indítvány megengedhetősége: formális eljárási ismérvek

Az Abtv. csak az indítvány elutasítását ismeri. Az Alkotmánybíróság viszont azonnal *megkülönböztette a visszautasítást az elutasítástól:* az előbbire érdemi vizsgálat nélkül kerül sor.[14] A visszautasított indítvány tehát az alkotmánybírósági eljárásra bocsátás feltételeinek nem felel meg. A formális, eljárási követelmények nem teljesítése nyilvánvalóan visszautasításra vezet, így például ha az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nyilvánvalóan nincs hatásköre, ha az nem jogosulttól származik, ha az alkotmányjogi panasz lekéste a határidőt, ha az indítvány már elbírált kérdésre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság által egyes eljárásokra kialakított megengedhetőségi követelmények között is van olyan, ami formálisnak tekinthető. Ilyen volt például az Országgyűlés vagy képviselői által indítványozott előzetes normakontrollhoz megkövetelt „végleges törvényszöveg". Az absztrakt alkotmányértelmezés feltételei közül azonban mind a „konkrét alkotmányjogi probléma megléte", mind pedig az a követelmény, hogy az alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötte nélkül – levezethető legyen az Alkotmányból, tág mérlegelési lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróságnak. E mérlegeléshez az Alkotmánybíróságnak már fel kell tárnia a probléma lényegét, azaz el kell indulnia a tartalmi vizsgálat útján. Nem csoda, hogy az alkotmányértelmezést elhárító határozatok vegyesen használják a visszautasítás és az elutasítás terminust.[15]

a) Hatáskör hiányát önállóan megállapító, s az indítványt ezen az alapon visszautasító határozat nagyon ritka, s ha előfordul, az ügy mögött más problémák is meghúzódnak. Az Abtv. egyrészt számolt is azzal, hogy sok olyan beadvány érkezhet az Alkotmánybírósághoz, amely nem alkotmány-

[14] Az első visszautasító végzést 1990. február 27-én hozta egy háromtagú tanács (ABH 1990, 289.), a teljes ülés öt bírája hasonlóan járt el május 15-i végzésében (ABH 1990, 260.).

[15] Annak ellenére így van ez, hogy a különbségtétel elejétől fogva szilárd volt. Azonos tárgyban, az 1997. őszi népszavazás kapcsán az Alkotmánybíróság az Országgyűlés indítványát visszautasította, a miniszterelnökét elutasította, noha az indok ugyanaz volt [62/1997. (XII. 5.) AB végzés, ABH 1997, 546. és 1007/G/1997. AB határozat, ABH 1997, 761.]. Az Országgyűlés korábbi népszavazási indítványát ugyancsak visszautasította az Alkotmánybíróság – de ekkor res judicata okán nem is tehetett mást [25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427.]. Nehéz elhárítani a feltevést, hogy az Alkotmánybíróság adott esetben a két kifejezés stilisztikai értékét is figyelembe vette. Előfordul persze, hogy a rendelkező rész nem választja szét az alkotmányértelmezésre vonatkozó döntést a normakontrollra szólótól, így lesz mindkettő közösen elutasítva [652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.].

bírósági ügy, ezért határozathozatal helyett eleve az *áttételt* írja elő a hatáskörrel rendelkező szervhez. Ez a szabály nem ment át a gyakorlatba. Ha mégis élt vele a bíróság, annak rendkívüli oka volt – például az Alkotmánybíróság határozatát figyelmen kívül hagyó rendes bíróságnak üzent ily módon az Alkotmánybíróság.[16]

A hatáskör hiányának megállapítása az Abtv. alapján nagyon nehézkes: legalább hármastanácsi határozat kell hozzá. Az első Alkotmánybíróság ügyrendi törvényjavaslata egyesbírói döntést javasolt. A nagy számban érkező, nyilvánvalóan nem az Alkotmánybíróságra tartozó problémát tartalmazó beadványt azonban a bíróság elejétől fogva úgy tartotta távol, hogy eleve nem alkotmánybírósági eljárásban hárította el, hanem a főtitkár tájékoztató, jogi kitanítást tartalmazó levele útján. Ez az elvileg egyáltalán nem megnyugtató megoldás – amelyről az Abtv. sem tud – olyan jól bevált, hogy az ügyrendi törvényjavaslat intézményesíteni is kívánja. Még így is előfordul azonban, hogy valamely törvény megváltoztatására, bírói ítélet vagy ügyészi határozat hatályon kívül helyezésére, sőt az Alkotmánybíróság határozata megváltoztatására irányuló indítványt vissza kell utasítania az Alkotmánybíróságnak azzal, hogy ezekre „nincs hatásköre". Erre rendszerint nem önálló határozatban kerül sor, hanem az indítvány egyéb, elbírálható részeiről való döntés mellett; ritkábban mégis önmagában, ha az indítványozó a főtitkári kitanítás ellenére ragaszkodott az alkotmánybírósági eljáráshoz.

b) A nem jogosulttól származó indítvány más problémát vet fel a populáris akcióra indítható két eljárásban és ott, ahol a törvény meghatározza a jogosultakat. Az utólagos normakontroll és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség körében – ahol tehát „bárki" indítványozó lehet – az Alkotmánybíróság csak a legritkábban vizsgálta, hogy az indítványozó létező személy-e.[17] (Elvileg más kérdés, hogy az indítványozó elérhető-e például hiánypótlás céljából.)[18]

[16] 1317/D/1995. AB végzés, ABH 1996, 820.

[17] Így a 35/B/1990/16. AB végzés, amely az indítványt az indítványozó jogképességének hiányában visszautasította. „A törvényben szereplő »bárki« szó csak jogképességgel bíró természetes és jogi személyeket fed" – az indítványozó Kádár János Társaság politikai pártkénti nyilvántartásba vételét azonban a bíróság jogerősen megtagadta. Ha az indítványt benyújtó személy saját nevében fenntartotta volna az indítványt, amely a kettős állampolgárságról szóló nemzetközi egyezmények sorát támadta, az Alkotmánybíróság erre való hatáskörének tisztázása nem váratott volna magára 1997-ig.

[18] Az indítványozó elérhetetlensége nem mindig utal annak fiktív voltára, bármilyen sokáig is kereste őt a bíró. 1159/B/1992. AB végzés, ABH 1998, 1164.; 480/B/1993. AB végzés, ABH 1998, 1174.; 967/B/1993. AB végzés, ABH 1998, 1179.

A többi eljárásban viszont témánk szempontjából az a kérdés, hogy *az Alkotmánybíróság folytatja-e hivatalból az eljárást*, ha az indítványt nem jogosult adta be. Ez a lehetőség nyilvánvalóan csak a hivatalból is indítható eljárásokra vonatkozik, s azok közül is gyakorlatilag csak a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése jön itt szóba.[19] Ez utóbbiak szokásosan csupán járulékos indítványok – álláspontjuk megerősítéseképpen hivatkoznak az indítványozók az Európai emberi jogi egyezmény vagy az egyezségokmány sérelmére is. Az Alkotmánybíróság pedig általában át is vállalja a kezdeményezést, hiszen a járulékos vizsgálat eredménye tipikusan megerősíti a bíróság véleményét az alkotmányossági kérdésben. Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy az Alkotmány és valamelyik emberi jogi egyezmény ellentétben állna. Nem is az általános emberi jogi egyezményeknek, hanem más, *konkrét* kötelezettséget előíró egyezményeknek van itt jelentősége, mint például a többször is szereplő párizsi békeszerződésnek.[20] Az Alkotmánybíróság itt is a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatából nyerhető, külön, és fontosnak ítélt témák miatt bocsátkozik hivatalból vizsgálatba (mint az iménti példában annak ismételt tisztázása végett, hogy a magyar államot terhelő „megfelelő" kártalanításnak a részleges kárpótlás is eleget tesz). Ahol azonban az indokolás már egyébként is minden tartalmi kérdést kimerített, a további vizsgálatot mellőzi a bíróság. Ugyancsak korán tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozási jogosultság hiánya nem kerülhető meg azzal, hogy az indítvány nem a nemzetközi szerződésbe, hanem az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütközést állítja.[21]

Átminősítheti-e az Alkotmánybíróság *a nem jogosultat jogosulttá* azáltal, hogy az indítványt olyan eljárásra vonatkozónak tekinti, amelyet indítványozhatott volna? A bonyolult kérdés azt az állandó gyakorlatot (tehát pozitív választ) fedi, hogy az Alkotmánybíróság az elkésett vagy (ritkábban)

[19] A másik hivatalból is indítható eljárás, a mulasztásos alkotmánysértés ugyanis bárki által indítható, vagyis mindig jogosulttól származik.

[20] Lásd 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 143., 153. A „zsidó ékszerek" néven ismertté vált határozat a tenorban visszautasítja az állampolgári indítványt, azonban tartalmazza a hivatalból elvégzett vizsgálat eredményét, hogy ti. a vizsgált törvény nem ütközik nemzetközi szerződésbe. Az ügy politikai jelentősége azonban nem mindig késztette az Alkotmánybíróságot hivatalbóli vizsgálatra, így pusztán visszautasította az indítványt a népbírósági törvény, vagy az életüktől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlása ügyében [2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 29.; 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31.].

[21] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 148. Ilyen hivatkozást később is vissza kellett utasítani, például az előző jegyzetben idézett népbírósági ügyben.

nem saját jogsérelemre, hanem más javára beadott alkotmányjogi panaszt absztrakt normakontrollként bírálja el. Az Alkotmánybíróság ugyanis az indítvány tartalmát, és nem elnevezését tekinti irányadónak. Ez még csak nem is minősül az indítvány megengedhetetlenül szabad kezelésének. Az Alkotmánybíróság viszont rendkívül jelentős tételek kimondásának lehetőségéhez juthat általa – mint például az orvosi kamarák ügyében.[22]

c) A jogszabályok önálló értelmezését kezdettől fogva *kizárta* hatásköréből az Alkotmánybíróság. A problémát két másik döntési szituáció vetette fel: egyrészt az absztrakt alkotmányértelmezés szűkítésének, másrészt a törvények közötti ellentmondás alkotmányellenességének kérdése. Mindkettő alkalmat adott arra, hogy az Alkotmánybíróság ki is fejtse a törvényértelmezéstől való tartózkodása okát: a törvényhozói, illetve a bírói hatalom hatásköreinek feltétlen tiszteletben tartását. Az 1991-ben „elvi éllel" megszövegezett formula: az Alkotmánybíróságnak önálló jogszabály-értelmezésre nincs hatásköre,[23] azóta is változatlanul él, indokolásával együtt. Az elvont alkotmányértelmezés szűkítő feltételeinek lefektetése – közöttük az, hogy a konkrét alkotmányjogi problémának közvetlenül, más jogszabály közbejötte nélkül kell levezethetőnek lennie az Alkotmányból – egyrészt biztosítja, hogy az alkotmányértelmezés ne süllyedjen le törvényértelmezés szintjére, másrészt nem engedi, hogy jogszabály-értelmezést nagyítsanak fel alkotmányértelmezési kérdéssé.[24]

Paradox, hogy az Alkotmánybíróság éppen törvényértelmezési hatáskörének hiányából vezette le az „élő jog" vizsgálatának jogosultságát, sőt elkerülhetetlenségét. Önálló törvényértelmezésre való jog híján az Alkotmánybíróság nem állapíthatja meg a normaszöveg valamennyi lehetséges értelmét, s még kevésbé választhatja ki közülük azt, amelyre az alkotmányossági vizsgálatot el kell végeznie. A helyes értelmezés megállapítása végső soron a Legfelsőbb Bíróság hatásköre, s ha akár az, akár az állandó és egységes ítélkezési gyakorlat egy adott értelmet tulajdonít a törvénynek, azt az Alkotmánybíróság „tényként" az elbírálandó normatartalomnak tekinti. Másik értelmezés alapulvétele ugyanis szintén hatáskör nélkül végzett

[22] A külföldi orvos bejegyzésének kérdését belföldi kolléga adta be, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 277. A hozadék a közigazgatási hatáskörök törvényi meghatározására és a mérlegelésen nyugvó határozatok „valóságos" bírói felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányos követelmény.

[23] 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 176.

[24] Mint a népszavazási bonyodalmak idején, lásd 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 429.; 62/1997. (XII. 5.) AB végzés, ABH 1997, 547. és 1007/G/1997. AB határozat, ABH 1997, 763.

önálló értelmezésnek minősülne.[25] Az Alkotmánybíróság már az alaphatározatban több oldalról körüljárva hangsúlyozza a többi hatalmi ág felségterületének tiszteletben tartását: nem avatkozik be – de nem is vállalja át felelősségüket.[26]

A (hatáskörön kívüli) önálló törvényértelmezés és a (hatáskörbe eső) alkotmányértelmezés merev szétválasztása azonban lehetetlen. Az Alkotmánybíróság hamarosan kifejtette, hogy az alkotmányossági vizsgálat logikailag elkerülhetetlenné teszi a vizsgált jogszabály értelmezését is. Annak kimondásával, hogy „Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és az általa vizsgált norma egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg", megtörtént az első lépés a későbbi „szinoptikus" vizsgálódás felé, valamint afelé, hogy az alkotmányellenesség súlypontja egy adott normaszövegről az „alkotmányellenes helyzetre" tolódjék át.[27] Meghaladta a merev szétválasztást az alkotmánybíráskodás eszközeinek finomodása is, amely egyrészt – az alkotmányossági mércék sokasodásával – mégis lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság a törvények közötti összeütközés egyes eseteit is elbírálhassa, másrészt az alkotmánykonform értelmezés magyar változatának kialakításával mégiscsak meghatározhatta azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma alkotmányos értelmezéseinek meg kell felelniök. Mindezeket a maguk helyén tárgyalom majd. Ide az a megjegyzés tartozik, hogy az Alkotmánybíróság (az eredetileg) a norma értelmezésére (azaz alkalmazásánál) irányadó alkotmányossági követelmények meghatározása bevezetésekor is mindent megtett annak bizonyítására, hogy a fenti hatásköri határok között marad – éppen úgy, ahogy korábban az élő jog vizsgálata bevezetésénél.[28] Az Alkotmánybíróság

[25] 35/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 276.

[26] A törvényértelmezés visszautasítása kapcsán kilenc év ítéleteiben mindvégig meggyőző fejtegetéseket olvashatnak az egyedül a bírót vagy a törvényhozót illető feladatokról mindazok, akik az Alkotmánybíróságot hatáskörtúllépéssel szeretik vádolni.

[27] Lásd a *Mércék kontextusból* című fejezetet.

[28] Az alkotmányos követelmények kapcsán megismételte, hogy „az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányosságokat pótolja", hangsúlyozta továbbá, hogy az alkotmányos követelmények megállapításával az Alkotmánybíróság nem jogalkalmazói törvényértelmezést végez, hanem az utólagos normakontroll keretén belül maradt. Az új eszköz használatát az Alkotmánybíróság eleve a norma alkotmányellenes homályossága esetére korlátozta (és arra is, hogy nem létezik „élő jog".). Az Alkotmánybíróság nem egy adott értelmezést választ ki,

formulája – az önálló törvényértelmezésre nincs alkotmánybírósági hatáskör – természetesen mindemellett tovább élt, ám az „önálló" jelző ettől fogva külön hangsúlyt kapott.

d) Az ítélt dologra irányuló indítványt az Alkotmánybíróság magától értetődően visszautasítja. Amíg a későbbi indítványok olyan jogszabályt támadtak, amelyet az Alkotmánybíróság már egy korábbi ügyben megsemmisített, az eljárást a későbbi indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megszüntette. Amint azonban elutasított indítvány tárgyában érkezett új indítvány, az Alkotmánybíróságnak definiálnia kellett a res judicata körét. Az 1991-ben kelt meghatározást (az Alkotmánybíróság az indítványban foglalt kérelmet – azonos okok alapján – érdemi döntéssel már elbírálta) a bíróság 1997-ben szabatosabbá tette: az ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételten előterjesztett indítvány ítélt dologra vonatkozik, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti.[29] A másik oldalról is szabályba foglalja az Alkotmánybíróság, hogy ha az újabb indítványt más okból, más alkotmányossági összefüggésre hivatkozva terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik.[30]

---

hanem az Alkotmány értelmezése felől közelítve meg a kérdést, azoknak a lehetséges értelmezéseknek a körét határozza meg alkotmányos ismérvekkel, amelyen belül a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 266.]. Az „élő jog"-határozat pedig feltűnően halmozza az érveket, amelyek a Legfelsőbb Bíróság hatásköreinek érintetlenségére vonatkoznak. Ez a formális logikai szál azonban nehezen fedheti el, hogy gyakorlatilag mégiscsak az Alkotmánybíróság hatáskörének kiterjesztéséről van szó a joggyakorlat fölé. Ezt a határozatokhoz írott különvélemények hangsúlyozzák is, és el is vetik. Érdekes azonban, hogy a disszent mindegyik esetben csak az egyik módszernek szól. Az a bíró, aki az élő jog vizsgálatát kifogásolja, az alkotmánykonform értelmezést már ekkor el tudná képzelni, az utóbbi ellen tiltakozó bíró viszont nem kifogásolta az élő jogot.

[29] A res judicata nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság ne változtathatná meg gyakorlatát. A kérdés az, hogy erre kifejezetten utalni kell-e az új álláspontot bevezető határozatban. Ahol az Alkotmánybíróság egységes volt ebben, jelezte is a változást, mint például az alkotmányjogi panasz beadási határideje vonatkozásában [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 362.]. Előfordulhat persze, hogy csak a különvélemény állítja határozottan a korábbi gyakorlattól való eltérést, a határozat ezt homályban hagyja, mint például a polgármesteri és országgyűlési képviselői megbízatás összeférhetetlensége ügyében [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.].

[30] 1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 973.; 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 212. Azóta ez az állandó formula.

A res judicata természetesen mindig az eljárás gátja, bármelyik hatáskörében járjon is el a bíróság. Az elvont alkotmányértelmezésre nézve az Alkotmánybíróság 1992-ben ahhoz hasonló álláspontot fogalmazott meg, mint amelyet normakontrollügyekben 1997-ben részletezett. Akkor azonban a köztársasági elnök hatáskörei körül folyó vita árnyékában az elvont alkotmányértelmezés és az indítványra okot adó konrét ügy elhatárolása volt az elsődleges téma: ez jelent meg a tenorban is, amely (az Alkotmánybíróság által így minősített) konkrét indítványi kérdéseket visszautasította. Az alkotmányértelmezés legalább részbeni elvégzése mégis azon múlott, hogy az indítvány újabb, részletesebb kérdéseit az Alkotmánybíróság a már elbíráltakhoz képest másnak ítéli-e. A bíróság tehát ki akarta zárni, hogy a korábbi határozat további értelmezésébe bocsátkozzon; a „más jogszabály közbejöttét" kizáró általános tételt most az adott ügyre alkalmazta. „A későbbi határozatnak figyelemmel kell lennie a korábbi – kötelező – határozat értelmezésére ..., de következtetéseit az Alkotmányból kell levezetnie és nem épülhet kizárólag a korábbi értelmező határozatra." Szabályként azonban az Alkotmánybíróság „nem látta eljárásjogi akadályát" annak, hogy „a már értelmezett alkotmányi rendelkezés további részkérdéseiben önálló, elvont alkotmányértelmezési határozattal foglaljon állást".[31]

e) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy az absztrakt normakontroll keretében *csak a hatályos jogszabályokat vizsgálja*. „Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § *b)* pontjában foglalt hatásköre általában csak azoknak a jogszabályoknak az utólagos alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az elbírálás időpontjában hatályosak."[32] A bíróság ezt magától értetődőnek vette, s nem a szabályt, hanem a rögtön ismertetendő kivételeket indokolta csak meg. Sőt a kérdés legteljesebb kifejtése sem annyira az alapgondolatot, mint inkább a már nem hatályos norma alkotmányellenességének lehetséges jogkövetkezményeit tárgyalja.[33]

A szabály alól két *kivételt* tett az Alkotmánybíróság. *Hatályát vesztett jogszabály alkotmányossági vizsgálatát is elvégzi, ha a jogszabályt valamely konkrét ügyben még alkalmazni kell.* Ezt a hatáskört az Abtv. 43. § (4) bekezdésére alapítja, amely szerint az Alkotmánybíróság a főszabálytól – azaz a norma ex nunc hatályon kívül helyezésétől – eltérhet, s az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságáról is rendelkezhet, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos

[31] 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 210.

[32] 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 171., 172.

[33] 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 746., 747.

érdeke indokolja. A bíróság szerint ugyanezen érdekek indokolják a normakontroll elvégzését.[34] A „konkrét esetben alkalmazhatósághoz" azonban az kell, hogy a jogszabály konkrét ügy kapcsán kerüljön az Alkotmánybíróság elé. Ilyen eset pedig csak kettő van. Már nem hatályos jogszabály konkrét normakontrollját az első ilyen bírói kezdeményezés óta az Alkotmánybíróság folyamatosan elvégzi.[35] A másik eset, ha alkotmányjogi panasz keretében támadja az indítványozó az ő ügyében alkalmazott jogszabályt. Alkotmányjogi panaszra csak ritkán vizsgált hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság; gyakoribb, hogy az ilyen normakontroll elvi lehetőségét állapítja meg *obiter*.[36]

Mindkét esetben azzal indokolja az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett norma vizsgálatát, hogy a rendes bíró a norma alkalmazását alkotmányellenességre hivatkozva ilyenkor sem mellőzheti, tehát a kontrollt az Alkotmánybíróságnak el kell végeznie. A gyakorlatban szinte csak bírói kezdeményezéseket találunk, elsősorban, sőt viszonylag nagy számban adóügyekben, ahol az adóhatóságok utólagos vizsgálatai nyomán vetődött fel az időközben hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányossága. A már nem hatályos norma kontrolljának igazi indokát a fenti érvek nem tartalmazzák, hanem már annak egy következményére hivatkoznak, amikor a bíró lehetőségeiről vagy az Abtv. 43. §-áról beszélnek. A kivétel alapja, hogy az Alkotmánybíróság el akarja látni feladatát, vagyis nem engedi, hogy alkotmányellenes norma érvényesüljön. Ha tehát egy norma, akárcsak egy egyedi eljárásban is túlélte az általános hatályon kívül helyezést, az alkotmánybírósági kontrollnak követnie kell oda is.

A már nem hatályos norma alkotmányellenességének értelemszerűen nem lehet szankciója a megsemmisítés. Az Alkotmánybíróság a konkrét esetben történő alkalmazhatatlanságot rendeli el az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint. A határozat rendelkező része tartalmazza a bíróság nevét és az ügyszámot, amelyre a tilalom vonatkozik.

Emellett határozhat úgy is az Alkotmánybíróság, hogy a hatályon kívül helyezett, de egyes jogviszonyokra továbbra is irányadó norma alkalmazását a határozat közzétételének napjától általános érvénnyel tiltja meg, mind

[34] 1163/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 753. és 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 172.

[35] A gyakorlat a már többször hivatkozott 34/1991. AB határozattól töretlen. Lásd például a 670/B/1997. AB határozatot, ABH 1999, 601.

[36] Alkotmányjogi panaszról döntött a 7/1994. (II. 18.) AB határozat. Csupán a hatályon kívül helyezett norma vizsgálatának elvégezhetőségét mondja ki a 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 746. és a 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 601.

a folyamatban lévő, mind a később induló konkrét ügyekben. Mivel a bíróságok ezt nem mindig vették tudomásul, az Alkotmánybíróság egyik határozata tenorjában elvi éllel is kimondja az alkalmazási tilalom erga omnes kötelező voltát.[37] Mindenesetre a már minden ügyben tiltott jogszabály esetleges alkalmazását az Alkotmánybíróság nem tudja orvosolni; ilyen esetben a rendes bíróság marad az egyetlen orvosság. Az Alkotmánybíróság legfeljebb rámutathat arra, hogy az ő mindenkit kötelező határozatát megszegték.[38]

A szokásos formula szerint a jogszabály „alkotmányellenes volt" (nemegyszer a dátum is szerepel: meddig, sőt mettől meddig). Míg általában azt vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy a kérdéses jogszabály az elbírálás időpontjában alkotmányellenes-e, a bírói kezdeményezésre vagy alkotmányjogi panaszra indult eljárásban az a kérdés, hogy a norma „a vizsgált időszakban" nem ütközött-e az Alkotmányba. A vizsgált időszak nyilván a per tárgyához igazodik. Egy kivétel van: ha a jogszabály „közjogilag semmis", azaz súlyos formahiba miatt nem is jöhetett volna létre, a vizsgálat a norma keletkezésének időpontját veszi viszonyítási alapnak. Ezt a semmisséget későbbi jogszabályváltozások sem orvosolhatják.[39] A másik kivételt az Alkotmánybíróság sohasem tudatosította, viszont gyakorolta: *a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály alkotmányossági vizsgálatát aggálytalanul elvégezte* például a Bokros-csomag kapcsán. A határozatok kimondták, hogy az alkotmányellenes jogszabály *nem lép hatályba.*

f) Határidőt az indítványozó számára az Abtv. csakis az alkotmányjogi panasz beadására határoz meg: az indítványt (az alkotmányellenesnek állított jogszabályt alkalmazó) a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell beadni. Az Alkotmánybíróság azonban a működése

[37] „Ha az Alkotmánybíróság nem egy konkrét ügyre szorítkozó érvénnyel, hanem általános érvénnyel tiltja meg egy formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását, az ilyen tilalom mind a folyamatban lévő, mind a később induló ügyekben – az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. §-ának (2) bekezdéséből következően – a jogalkalmazó szervekre és az ügyfelekre egyaránt kiterjed." 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68.

[38] Az Alkotmánybíróság már a 4/1992. (I. 28.) AB határozatában kimondta, majd a 38/1992. (VI. 22.) AB határozatban megismételte az előző jegyzetben idézett ügyben szereplő adójogszabályok alkotmányellenességét (ABH 1993, 46. és 416.). A tenor a következőképpen folytatódik: „Ennek megfelelően nem lehetett volna alkalmazni a hivatkozott rendelkezést a Pest megyei Bíróságnál .... ügyben sem."

[39] 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 746.

megkezdésétől számított hatvan napon belül minden alkotmányjogi panaszt elfogadott, bármikor is zárták le jogerősen az ügyet;[40] az ezután érkezett panaszoknál pedig a határidőt nem csupán a jogerős határozat, hanem adott esetben a törvényességi óvást elutasító határozat kézbesítésétől számította. Az első engedménnyel élő indítványokat az Alkotmánybíróság 1991 novemberéig mind elbírálta, a kimerítendő jogorvoslati lehetőségek tekintetében azonban 1991 májusában felülbírálta és kifejezett hivatkozással megváltoztatta korábbi nagyvonalú gyakorlatát: ezentúl a hatvan napot kizárólag a rendes jogorvoslat lezárásától számítja.[41] Ettől kezdve tehát a további jogorvoslatok szétágaznak: párhuzamosan kerülhet sor rendkívüli jogorvoslatra, illetve alkotmányjogi panaszra (amelyet az Alkotmánybíróság szintén jogorvoslatnak tekint).[42] Ezt az elvet megerősítette az Alkotmánybíróság az új rendkívüli jogorvoslatok tekintetében is: a felülvizsgálati eljárás sem hosszabbítja meg a határidőt,[43] noha az lényegileg különbözik a korábbi – diszkrecionális – tövényességi óvástól, hiszen a felülvizsgálat alanyi jog. Az Alkotmánybíróság szigorúan ragaszkodott önkorrekciójához, s másutt nyitott óvatosan lehetőségeket saját jogorvoslata tágabb igénybevételére. Az 1991-es fordulathoz tapadó kizárólagos formulát („kizárólag a rendes jogorvoslatokat kell érteni" a kimerítendő „egyéb jogorvoslati lehetőségek" alatt is) az Alkotmánybíróság megengedően formulázta 1995-ben: azok a jogorvoslatok tartoznak ide, amelyek a jogerőig terjeszthetők elő. Ezzel formát kapott az a korábbi, hallgatólagos gyakorlat is, hogy lehetséges az alkotmányjogi panasz olyan határozatok ellen is, amelyekhez nem fűződhet soha jogerő, mint például a nyomozó hatóság határozata. „Az önálló jogorvoslati lehetőség kimerítése" tehát teljesíti az Abtv. feltételét, adott esetben innen számít a hatvan nap.[44]

A megengedő értelmezés másik jele, hogy az Alkotmánybíróság nem vonatkoztatta a rendkívüli jogorvoslat figyelmen kívül hagyását arra, hogy magát a felülvizsgálat intézményét ne lehetne alkotmányjogi panasszal (vagyis az adott ügyre kiható döntés reményében) támadni. (Ilyenkor a fe-

[40] Kifejezetten is tartalmazza ezt a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 134.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 281.

[41] 23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 362.

[42] ABH 1991, 281. skk.

[43] 735/D/1995. AB végzés, ABH 1995, 1094.

[44] Hallgatólagos elismerés 40/1993 (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288.; kifejezett problematizálás 715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 586.; további eset 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 317.

lülvizsgálati határozat kézbesítésétől folyik a határidő.)[45] Ha viszont a rendkívüli jogorvoslati eljárásban alkalmazott jogszabály okozza az indítványozó alapjogsérelmét, attól függően nyílik meg az alkotmányjogi panasz lehetősége, hogy ez az eljárás jogerős határozattal zárul-e. Ha igen, ettől számít a hatvan nap, ha viszont új eljárásra kerül sor, be kell várni az abban hozott jogerős határozatot. Meglepő, hogy az Alkotmánybíróság ezt az értelmező szabályt alkotmányos követelményként mondta ki a határozat tenorjában.[46]

Az alkotmányossági vizsgálat tárgya: mit ért az Alkotmánybíróság „jogszabály" alatt?

Mind „klasszikus" hatásköri kérdésként, mind pedig a döntés vállalása vagy elhárítása eszközeként fontos szerepe van annak, mely normákat ismer el az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyaként. Az Alkotmány a „jogszabályok" alkotmányossági felülvizsgálatát utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az hogy a megsemmisítésre való felhatalmazáskor az Alkotmány külön kiemeli a törvényeket (az Alkotmánybíróság „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat") garanciális jelentőségű: ez a jog emancipálja az Alkotmánybíróságot a törvényhozáshoz képest (s jelentette egyben a „szocialista típusú", korlátozott alkotmánybíráskodás elvetését). Az Alkotmánybíróság viszonylag későn, 1997-ben tisztázta – de ekkor a rendszertani értelmezés mellett az egyébként ritkán használt történeti alkotmányértelmezéssel is – hogy az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése hatásköri szabály, amelyből az utólagos normakontroll jogosultsága „teljeskörűen", azaz *minden* törvényre és más jogszabályra nézve kényszerítően következik, és csak alkotmánymódosítással szűkíthető.[47] Az Abtv. a jogszabályokhoz még (a kerekasztal megállapodásának megfelelően) hozzáteszi az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is. Nyilvánvaló, hogy kiterjesztő értelmezésre nem a jogszabályok „alsó" határa tekintetében volt szükség, hanem a „felsőnél". Kiterjed-e az Alkotmánybíróság hatásköre a nemzetközi szerződésekre vagy az azokat kihirdető törvényekre is, vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az Alkotmányt módosító törvényeket is? Az első kérdésre igennel felelt az eddigi gyakorlatot konszolidáló határozat, a

[45] 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 119.

[46] 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.

[47] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 45–46., 49–50.

másodikra a többség nemet mondott. Megjegyzendő, hogy a vizsgálat és a megsemmisítés jogának összefüggésére az Alkotmányban csak az alapszabály szerepel. Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek levonására három-négy év alatt olyan differenciált eszköztárat fejlesztett ki, hogy az esetleges megsemmisítés kényszerűsége már nem kell hogy a visszatartsa a normakontroll esetleges határeseteitől – mint 1993-ban le is szögezte az Alkotmánybíróság, a rendelkező részt az elvégzett normakontroll sajátosságainak megfelelően alakíthatja.[48] Ez valósult meg a nemzetközi szerződés kontrollja módszerének és jogkövetkezményeinek szabályba foglalása során a kifejezetten erre a célra elkülönített ügyben [4/1997. (I. 22.) AB határozat], a szabályokat azután az Európai Megállapodás vizsgálata tárgyában hozott határozat alkalmazta is [30/1998. (VI. 25.) AB határozat]. Nem ment el viszont idáig az Alkotmánybíróság – jóllehet az alkalom kínálkozott, s a megoldás különvéleményben meg is jelent – az alkotmánymódosító törvény kontrollja tekintetében.

A továbbiakban először a jogforrási hierarchia „felső" határeseteiben felmerült (vagy felvethető) kérdéseket foglalom össze, majd a hatáskör „alsó" határainak problémáit tekintem át.

Az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvény alkotmányossági vizsgálata

Határozatban nem jelent meg, de az első évről szóló elnöki beszámoló[49] tanúsága szerint a bíróságot foglalkoztatta, hogy adott esetben felülvizsgálhatná-e magát az Alkotmányt (s ennek mi lehetne a mércéje), vagy – magának az Alkotmánynak tükrében – egy alkotmánymódosítás alkotmányosságát.

A töprengés azonban nem indította az Alkotmánybíróságot arra, hogy az akkori *alkotmányerejű törvények* felülvizsgálhatósága tekintetében a legcsekélyebb fenntartással is éljen – noha ezek az Alkotmány kiegészítésének minősültek, nemcsak „erejük", de jogforrási szintjük, és a megszavazásukhoz szükséges többség is alkotmányi volt. Hízelgő lenne, ha bizonyítható lenne – de nem az –, hogy az öttagú Alkotmánybíróság a szabályozás abszurd voltát szerette volna tudatosítani, amikor azt 1990 tavaszán megerősítette, sőt kiterjesztően értelmezte. Eszerint minden, „alapjog gyakorlását" szabályozó törvénynek alkotmányerejű törvénynek kell lennie, amelynek meghozása abszolút kétharmados többséget igényel, függetlenül az adott

[48] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327.

[49] Lásd ebben a kötetben.

szabályozás jellegétől, irányától, vagyis jelentőségétől (Csjt., kamatadó[50]). Bármit is célzott ezzel az Alkotmánybíróság, ítélete hozzájárult ahhoz, hogy az alkotmányerejű törvényeket is megszüntető paktumra sor került. Az alkotmányerejű törvények vagy eleve eljárási vonatkozásban kerültek az Alkotmánybíróság elé (kell-e kétharmad), vagy az Alkotmánybíróság terelte az ügy nehezebb, tartalmi elbírálása helyett erre az útra a döntést (ha nem volt meg a kétharmad).

Később, amikor valóban *magának az Alkotmánynak* a szövege, illetve módosítása került a bíróság elé, az Alkotmánybíróság rövid úton visszautasította az indítványokat azzal, hogy nincs hatásköre sem felülvizsgálatra, sem megsemmisítésre, s az alkotmányszöveg alkotmányellenességét fogalmilag sem lehetne megállapítani.[51] Az alkotmánybírákban azonban nagyon is élt megegyezésük abban, hogy az alkotmánymódosító törvény eljárási fogyatékosságát igenis vizsgálhatják, s érvénytelenségét megállapíthatják (s ebben állt az alkotmányerejű törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat is). Implicite ugyan, de ezt tartalmazta az a szó szerint megismételt formula, amely szerint „ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani". Eredetileg tehát a hibátlan eljáráson volt a hangsúly (*ahogyan* a szöveg az Alkotmány részévé vált – ha nem volt meg a kellő többség, az alkotmányellenesség megállapítható).

Az alkotmánymódosítás formai tisztaságát az Alkotmánybíróság mindvégig más vonatkozásban is megkövetelte: nem engedte meg a „burkolt alkotmánymódosítást" sem népszavazással, sem az Országgyűlés által bármilyen többséggel is elfogadott és kihirdetett nemzetközi szerződéssel. Igaz, ilyenkor az Alkotmánybíróság más eljárásokban tudta értékelni az alkotmánymódosítást, s vagy preventív döntést hozott, vagy az Országgyűlést kötelezte, hogy teremtse meg az összhangot az Alkotmány és vállalt nemzetközi kötelezettség között – akár az Alkotmány módosításával is.[52]

[50] 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.; 5/1990. (IV. 9.) AB határozat, ABH 1990, 32.

[51] 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376. (aktív választójog szűkítése az ország területén tartózkodókra), 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862. (fegyveres testületek tagja párttagságának kizárása).

[52] A népszavazási határozat még a népszavazásra nem bocsátható témáknak az Alkotmányban való meghatározása előtt született [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.]. A nemzetközi szerződésre lásd 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220., 234–239.

Tartalmi kérdésekre nézve a bíróság viszont időközben megerősítette, hogy az Alkotmány az alkotmányozást nem köti; „örökös klauzula" hiányában nincsen tartalmi mérce. Mivel ennek kijelentésére az új alkotmány előkészítésével kapcsolatban került sor, az a kézenfekvő kérdés, hogy az Alkotmány rendszerének ellentmondó módosítás vajon nem ütközik-e mégis az alkotmányosság határába (egy másik ügyben), különvéleménybe szorult.[53] (Az még mindig többségi álláspont, hogy az ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak hatásköre van, s ennek gyakorlására már legelőször, a halálbüntetés ügyében is éppen alkotmánymódosítás miatt előállani vélt ellentmondás esetén került sor.[54] Ott azonban nem az Alkotmányt módosító törvény volt a vizsgálat tárgya. Az alkotmányértelmezésnél pedig az Alkotmány koherenciája igenis mérce, mint a rendszertani értelmezések sora mutatja. Hatásköri viták ott is dúltak. Az Alkotmány „felülvizsgálatának" ezt a két esetét azonban – a módosító norma kontrollálhatóságát, illetve a belső összhangot célzó alkotmányértelmezést – az Alkotmánybíróság nem hozta semmilyen kapcsolatba egymással.)

„Az Alkotmánnyal együtt a közjog legmagasabb szintjét képező" alkotmányerejű törvények megszüntetése után az Alkotmánybíróság mindent megtett, hogy a politikai örökségüket részben átvevő, az Alkotmány szerint minősített többséggel meghozandó törvények és az Alkotmány különbözőségét kiemelje: a „kétharmados törvények" nem az Alkotmánnyal, hanem a többi törvénnyel vannak egy szinten, ez utóbbiaktól csakis eljárási tekintetben különböznek.[55] Az viszont, hogy erre az eljárásra mikor kell alkotmányosan sort keríteni, végső soron az Alkotmánybíróság elbírálására tartozik.

[53] 39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 138.: Az új alkotmány tartalmi összetevőinek kialakítását és normaszövegét tehát a hatályos Alkotmány nem köti. A különvélemény (a 1260/B/1997. AB határozathoz, ABH 1998, 822.) is csak addig ment el, hogy az Alkotmánybíróság „legfeljebb" megállapítja, az Országgyűlés túllépte azt a határt, amin belül az alkotmányosság fogalmi rendszerében maradna, de megsemmisítésre nem kerülhet sor. Ez a határ eredetileg a „láthatatlan alkotmány" határaként szerepelt a halálbüntetés eltörléséhez írott egyik párhuzamos véleményben [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 98.].

[54] Szerintem nem állt fenn ellentmondás az Alkotmányon belül (ABH 1990, 107.). Más kérdés, hogy az alkotmányon belüli ellentmondás és hézag alkotmánybírósági orvoslása kérdésében nem itt, hanem a Göncz-ügyekben került sor éles vitákra és az álláspontok elvi megfogalmazására.

[55] A minősített többség továbbá nem az illető alapjogról szóló mindegyik törvényhez szükséges, hanem csak az érvényesítés irányát és alapvető garanciáit meghatározó rendelkezésekhez [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.].

Az alkotmánymódosítás felülbírálhatósága és az azzal összefüggésben hozható témák tekintetében tehát világosan megrajzolható az Alkotmánybíróságnak egy a formális kritériumokra összpontosító irányvonala, amely ugyanakkor a formális kritériumok betartásának vizsgálatát alkotmánybírósági hatáskörnek tartja.

Ezzel szemben jelent meg (következményeit tekintve: tért vissza) az első Alkotmánybíróság utolsó évében az a nézet, amely az alkotmányozás és törvényhozás közötti különbséget nem formálisan és nem az eredmény, az Alkotmány módosítása vagy az egyszerű törvény felől vizsgálja, hanem az Országgyűlés megnyilvánulásának minősége oldaláról: vajon törvényhozó vagy alkotmányozó hatalomként járt-e el. „Az alkotmányozó hatalom akaratkijelentése – e jogi jellegénél fogva – nem lehet alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya." E tekintetben irreleváns, hogy magáról az Alkotmány anyagi módosításáról, vagy az azt hatályba léptető – az Alkotmány részévé nem váló – törvényről van-e szó. Itt is folyamatot, irányvonalat figyelhetünk meg. Ez a vonal nem – mint várható lenne – az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés és alkotmányozás elhatárolási vitáiból ered, hanem az Alkotmánybíróság korábbi, bizonyos tárgyakban az alkotmányi szintű szabályozást kívánatosnak tartó indokolásbeli megjegyzéseit általánosítja olyan szabállyá, amely egyrészt az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkíti, másrészt arra vezet, hogy visszaáll egy hierarchikus megkülönböztetés a törvények között.[56]

Bármennyire az Alkotmányba illőnek is tartott az Alkotmánybíróság egy szabályozási tárgyat, nem mondta sosem, hogy az azokról törvényben való rendelkezés a jogforrási szint miatt alkotmányellenes lenne.[57] Egy párhuzamos vélemény 1998-ban azonban nemcsak a magzat jogalanyisága tár-

[56] Korábbi indokolási kijelentéseiben az Alkotmánybíróság kívánatosnak tartotta, hogy bizonyos tárgyakat maga az Alkotmány szabályozzon, így a magzat jogalanyiságáról való döntést (ez, mint az ember jogi státusának újradefiniálása „tartalmilag alkotmányozói" döntés, amelynek „legcélszerűbb szabályozási módja az lenne, ha magában az Alkotmányban fektetnék le", ABH 1991, 307.), valamint az Alkotmánybíróság hatásköreit (az összes hatáskör felvétele az Alkotmányba „garanciális jellegű és kívánatos" [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 46.].

[57] Törvényalkotásra kötelezte az Alkotmánybíróság az Országgyűlést a magzat jogalanyiságáról (olyannyira, hogy az erről való döntés elvi kikerülhetetlensége miatt implicit, utaló szabállyal is teljesítettnek vette ezt a kötelezettséget). Bármennyire is védelmet nyújtana az Alkotmánybíróságnak hatáskörei kimerítő felsorolása az Alkotmányban a törvénymódosítással való hatáskörelvonás ellen, amikor ez bekövetkezett, a törvényt alkotmányosnak minősítette az Alkotmánybíróság.

gyában helyezkedett erre az álláspontra, hanem általában is megfogalmazta, hogy „ami szabályozási tárgyként és annak tartalmaként az Alkotmány szintjére került, annak kiegészítése, megváltoztatása, hatályon kívül helyezése csak alkotmányozással (alkotmánymódosító törvénnyel) lehetséges". Az Országgyűlés ilyen szabályozási tárgyakat kiegészítő, módosító törvényeket sem alkothat törvényhozó hatalma körében eljárva. Az Alkotmánybíróság feladata eldönteni, hogy egy szabályozás alkotmánykiegészítő törvénynek minősül-e, s ha igen, azt alkotmánysértés miatt megsemmisítheti, hiszen a törvényhozó hatalom az alkotmányozó hatalom szerepét vette át.[58] Nota bene, itt az Alkotmánybíróságé a minősítés a tekintetben, hogy milyen hatalomként is járt el az Országgyűlés. Egy olyan tárgyban azonban, ahol alkotmánymódosításról lévén szó, az Országgyűlés szándékát nem kellett minősíteni, már négy alkotmánybíró csatlakozott az alkotmányozó hatalom és törvényhozó hatalom megkülönböztetéséhez „az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából", és vonta ki az előzőt az Alkotmánybíróság hatásköre alól.[59] 1999 elején pedig az immár új bíróság többsége az „alkotmánykiegészítő törvényekhez" hasonlóan az Alkotmánybíróság által felülvizsgálhatatlanul visszaadta az Országgyűlésnek azt a jogot, hogy a kétharmados törvények szabályozási körét meghatározza; ha nem is alkotmányozó hatalomként, de valamilyen kitüntetett „konszenzusra jutott hatalomként" jár el ilyenkor az Országgyűlés.[60]

Ami azonban magát az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálhatóságát illeti,[61] a régi Alkotmánybíróság nem ment el eddig, s ez a téma még nem került ismét az új bíróság elé. Az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezések vizsgálatát hatáskör hiányában visszautasította. Az Alkotmány felülvizsgálatát visszautasító korábbi végzések indokolásából e határozatban önálló életre kelt „az Alkotmány ré-

[58] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 368.

[59] 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 825.

[60] 1/1999. (II. 24.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság azt tartotta meg, hogy a feles törvényeket megsemmisítheti, ha anyagi ismérvek alapján kétharmadosnak kellene lenniük.

[61] 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816. Az országgyűlési és önkormányzati választások alkotmányi szabályait módosító törvénynek a módosítást azonnal hatályba léptető rendelkezését, és az ennek következményeit kifejezetten levonó, a legközelebbi választások időpontját meghatározó rendelkezését vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az alkotmányossági kifogás éppen az volt, hogy az azonnali hatálybalépéssel a parlament, illetve az önkormányzati képviselő-testületek és a polgármesterek mandátuma megrövidült.

szévé vált" rendelkezések felülvizsgálatának kizárása – noha az eredeti és teljes összefüggésben a hangsúly azon volt, *ahogyan* a módosítások az Alkotmány részévé váltak. Most azonban azt emelte ki az Alkotmánybíróság, hogy az azonnal hatályba léptető rendelkezések megsemmisítése az Alkotmány részévé vált módosítást is hatályon kívül helyezné. A konkrét ügyben kimondott visszautasítás ellenére azonban a többségi határozat elvileg nem tartotta kizártnak, hogy az Alkotmánybíróságnak hatásköre legyen alkotmánymódosító törvény hatályba léptető rendelkezésének kontrolljára, „azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megváltoztatása nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását". Ez gyakorlatilag a jövőre szóló hatályba léptetés esetén lehetséges. E határozat nem bocsátkozik az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom közötti különbségtételbe, azaz nem hagyja el kifejezetten a bíróság 1993 óta követett, fenn formálisnak nevezett vonalát. A vita a külön- és párhuzamos véleményben folyik, ahol is a különvélemény a régi elvi határozatok alapján – az Alkotmányt kivéve *minden* jogszabály felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatásköre – bemutatja, hogy ezt az elvi alapállást folytatva hogyan lehet az alkotmánymódosító törvény alkotmányellenességét megállapítani, s a jogkövetkezményeket mégis úgy levonni, hogy a *megsemmisítés időzítése* folytán az Alkotmány szövege ne sérüljön.[62]

Az Alkotmánybíróság hatásköre nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatára

A vizsgálható norma témájában az Alkotmánybíróság egyik legjelentősebb határozatát 1997-ben hozta, amikor kimondta, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Maga a határozat egy másik ügy – az Európai Megállapodás (Társulási Szerződés) egy rendelkezése ellen irányuló utólagos normakontroll – hatásköri előkérdését döntötte el.[63] Az Alkotmánybíróság korábbi megnyilatkozásai ebben a témában ellentmondásosak voltak,[64] szükség volt tehát egy tisztázó,

[62] Az alkotmányellenes hatályba léptető rendelkezést azzal a nappal kell megsemmisíteni, amelyen az új, immár alkotmányos hatályba léptető rendelkezés hatályba lép.

[63] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41. A hatáskörre vonatkozó határozatát az Alkotmánybíróság a továbbiakban természetesen alkalmazta is [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.].

[64] 30/1990. (XII. 15) AB határozat, ABH 1990, 128., 131.; 61/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 831. Az első határozat indokolása kimondja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető, belső jogszabály „mint jogszabály nincs kiemelve az alkotmányossági felülvizsgálat köréből", és az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés vizsgálatát ér-

konszolidáló ítéletre. A kiélezett hatásköri ügy felszínre hozta azt a korábban soha fel nem vetett – és utólag még inkább abszurdnak tűnő – kérdést, hogy az Abtv. előzetes normakontrollra vonatkozó szabályaiban a vizsgálható normák megnevezése azt jelenti-e, hogy ezek vizsgálata a „jogszabályokra" vonatkozó utólagos alkotmányossági vizsgálatban kizárt.[65]

A határozat összefoglalja az Alkotmánybíróság hatásköri érveit. „Ebben az értelmezésben az Alkotmánybíróságot egyrészt az vezérli, hogy sajátos feladatának eleget tehessen; másrészt a többi alkotmánybíróság példája, amelyből az Alkotmánybíróság azokhoz a megoldásokhoz csatlakozik, amelyeket szintén az alkotmánybíráskodás feladatellátásához szükséges fejlődése követelt meg." Összehasonlító érvek hasonló súllyal az előzetes normakontrollnak az Alkotmánybíróság funkcióihoz való igazításakor szerepeltek.[66] Hivatkozik az Alkotmánybíróság arra is, hogy kizárólag a nemzetközi szerződés és az Alkotmány összhangját vizsgálva nem érinti más hatalmi ágak feladat- és hatáskörét. Végül itt is kimondja az Alkotmánybíróság, hogy a hatáskörgyakorlás sajátosságaira az alkotmányellenes-

demben el is végezte. Az indokolás más helyütt ugyanakkor „osztotta" azokat a minisztériumi véleményeket, hogy magának a nemzetközi szerződésnek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az 1990-es határozat az ellentmondást úgy igyekezett feloldani, hogy megkülönböztette a „magában vett" és a kihirdető jogszabály „részét képező" egyezmény vizsgálatát; ám nem tartotta magát ehhez a megkülönböztetéshez. 1993-ban egy háromtagú tanács végzése viszont azzal indokolta az indítvány visszautasítását, hogy a már megerősített és a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés utólagos alkotmányellenességi vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ritkán fordul elő, hogy teljes ülési és hármas tanács által hozott határozatokat kell összhangba hozni. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság teljes ülése elvégezte nemzetközi szerződés vizsgálatát a 810/B/1992. AB határozatban, ABH 1993, 601.

[65] Az Abtv. ugyanis „nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatáról" az előzetes kontroll körében rendelkezik kifejezetten; értelmezni kellett tehát, hogy a „jogszabály" utólagos vizsgálatának hatásköre a nemzetközi szerződést is felöleli-e.

[66] Utal a határozat a többi funkcionális átvételre is: az alkotmánykonform értelmezésre – és most először – az alkotmányellenes szabály megsemmisítésének sokféle megoldására. Ugyancsak hivatkozik az Alkotmánybíróság a „szinoptikus" normakontroll gyakorlatára, amikor a teljes jogszabályi hierarchiát egymásra tekintettel vizsgálja, s ennek keretében már korábban is szükségesnek tartotta az Alkotmány, a nemzetközi szerződés és a belső jog egyidejű vizsgálatát.

ség következményeinek levonásakor tekintettel lehet.[67] Az eldöntendő kérdésben azonban a történeti értelmezésé volt a főszerep. Hét év elteltével ez volt az első eset, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az alkotmánybírósági törvény keletkezéstörténetére hivatkozott. Eddig ott is kerülte a történeti értelmezést, ahol az kézenfekvő lett volna – például a köztársasági elnök jogállása értelmezésénél.[68] Az indokolás az alkotmányozás és az Abtv. törvényhozási történetének dokumentumaival bebizonyítja, hogy az Alkotmánynak azok a rendelkezései, amelyek szerint az Alkotmánybíróság „felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát" és az „alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat", hatásköri szabályok, amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó vita eredményeként létrejött megállapodást foglalják az Alkotmányba. Az Alkotmányból az Alkotmánybíróság egyetlen hatásköre következik, tudniillik az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően és teljeskörűen. Nincs adat arra, hogy a törvény bármely fajtáját – így a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt – a törvényhozó ki akarta volna venni a normakontroll alól. Ez az értelmező határozat mindenkire kötelező. Az Alkotmánybíróság külön figyelmeztet arra, hogy az utólagos normakontroll teljessége még törvényhozási úton sem lenne korlátozható – vagyis ehhez a jellegadó hatáskörhöz az Alkotmány módosítása nélkül nem lehet hozzányúlni.[69]

Rendszertani értelmezés annyiban jut szóhoz, hogy az Alkotmánybíróság kimutatja, a nemzetközi szerződés kifejezett szerepeltetése az előzetes kontrollról szóló rendelkezésben szükséges volt. Ez azonban nincs hatással az utólagos normakontrollra, továbbá a legkevésbé sem jelenti azt, hogy nem-

[67] Amint a ki nem hirdetett törvény nemzetközi jogba ütközése vagy az előzetes kontroll korlátozásakor is így tett. Ebben az ügyben tisztázta azt, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányellenessége esetén a kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítja meg, aminek a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. A jogalkotónak viszont határidőn belül meg kell teremtenie a nemzetközi és a belső jog összhangját. Külön rendelkezik a következmények levonásáról az Alkotmánybíróság arra az esetre, ha a szerződés a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályát" tartalmazná.

[68] A korábbi ügyekben a rendszertani érvek is elegendőek voltak.

[69] Hasonlóan kényszerítően folyik az Alkotmányból, hogy a populáris akciót az utólagos normakontrollra biztosítani kell. Ennek bármilyen korlátozásához tehát szintén alkotmánymódosítás kell. Ez a határozat akkor született, amikor az Abtv. módosítására vonatkozó korlátozó koncepciókról való parlamenti nyilatkozatok napirenden voltak (vannak).

zetközi szerződés csak előzetesen lenne vizsgálható. Csupán az következik belőle, hogy a közvetlenül az Alkotmányon alapuló utólagos kontroll mellett a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotmányellenessége az Abtv. alapján és az ott meghatározott feltételekkel előzetesen is vizsgálható.[70]

Az egyedi aktus és a norma megkülönböztetése

Feltehetően történeti okai vannak, hogy a gyakorlatban elejétől fogva szerepelnek a legalacsonyabb szintű normák okozta problémák.[71] Ezek „alsó ha-

[70] Egy alkotmánybíró különvéleményt írt: szerinte az Alkotmány említett rendelkezései nem hatásköri szabályok, az Abtv. csakis az előzetes kontroll körében ruházza fel az Alkotmánybíróságot a nemzetközi szerződés vizsgálatával. Az Alkotmánybíróság tehát ultra vires gyakorolja a nemzetközi szerződés utólagos vizsgálatát. Alig négy hónappal e határozat előtt *ugyanezt* a rendszertani kérdést tartalmazó ügyet döntött el *egyhangú* ítélettel az *összes alkotmánybíró*, amikor az Országgyűlés házszabályát utólagos kontroll alá vette. Noha az Abtv. az Országgyűlés ügyrendjét kizárólag az előzetes vizsgálat tárgyai között említi meg kifejezetten, senki fel sem vetette, hogy az azt módosító országgyűlési határozat ne lenne utólagosan felülvizsgálható, mint „az állami irányítás (bármely) egyéb jogi eszköze".
Ez az eset is felhívja a figyelmet arra, hogy – mint az egész Alkotmánybíróság – a különvélemény is az absztrakt hatáskörök foglya. A különvéleményt megfogalmazó az adott döntéssel nem ért egyet – de kényszerűen általános érvelésével túllőhet a célon.

[71] Az Abtv. a korábbi jogforrási rendszer idején született, amikor a „jogi" szabályozás zöme rendeleti vagy annál alacsonyabb úton, elvileg tisztázatlan státusú leíratok, közlemények stb. alapján folyt. Ezt őrzi, hogy az Abtv. a normakontrollt a jogszabályokon kívül „az állami irányítás egyéb jogi eszközeire" is megadja. Mivel a törvény legelső tervezete minden hatósági aktus, tehát az egyedi döntések alkotmányossági vizsgálatát is lehetővé kívánta tenni, nem meglepő, hogy az alkotmányjogi panasz elvetése után a nem egyedi aktusok hiánytalanul az Alkotmánybíróság hatáskörében maradtak. A törvényjavaslat tág fogalmazása ellen a Legfelsőbb Bíróság tiltakozott, amely az alsóbb szintű bíróságokat kötelező elvi döntéseit ki akarta vetetni az Alkotmánybíróság hatásköréből. Ennek nyoma maradt az Abtv. miniszteri indokolásában – amely azonban nem kötelező; s az Alkotmánybíróság kezdettől fogva hangsúlyozta, hogy felülvizsgálná a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit, hiszen ezek az Alkotmány szerint „a bíróságok számára kötelezőek", tehát jogi normák. A Legfelsőbb Bíróság éppen ezért 1996 végéig nem is bocsátott ki iránymutatást, sem elvi döntést.
Bár semmi kétség nem lehet afelől, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait az Alkotmány jogi normává teszi (47. §), az Alkotmánybíróság hatásköre ezek felülvizsgálatára azért is kétségtelen, mert a jogegységi határozat az „élő jogot" mondja ki: az érintett jogszabályt az Alkotmánybíróság nem is vizsgálhatná más tartalommal, mint ahogy azt a jogegységi határozat értelmezte.

tára" a korábbi irányítási gyakorlat lassú változása miatt még egy ideig határozatlan maradt, az „állami irányítás" bizonytalan státusú „egyéb eszközeit" a fölösleges törvénytúltermelés ellenére továbbra is alkalmazták. Másrészt ezen az alsó szinten ölthetnek a leggyakrabban az egyedi aktusok normatív formát. Az Alkotmánybíróság váltakozva vette igénybe (az ugyancsak idejétmúlt, a régi irányítási és jogforrási rendszert tükröző) jogalkotási törvény meghatározásait, illetve élt azzal, hogy a vizsgált szabály természetét nem megnevezése, hanem tartalma szerint ítéli meg. A formai és tartalmi megközelítés választása nyilván elhárítási vagy a döntési helyzetet teremtő eszközként is működött.

Az Alkotmánybíróság elvi kiindulópontja az volt, hogy csakis normatív aktusok alkotmányossági vizsgálatára van hatásköre. Erre nézve szilárd közmegegyezés volt, amelyet a bíróság akkor is vallott, ha a gyakorlatban éppen eltért ettől az elvtől. Forrását ma már lehetetlen rekonstruálni. Visszatekintve feltételezni lehet, hogy ez volt összhangban az Alkotmánybíróság szerepfelfogásával, amely saját hatáskörei absztrakt mivoltában egyben a politikától és mindenfajta konkrét ügytől való távolságtartás zálogát látta. Az Alkotmánybíróság egyébként sem akar ténybírósággá válni,[72] sőt „bírósággá" sem abban az értelemben, hogy ügyfelekkel, konkrét ügyekkel és tárgyalással bajlódjon. Az első években állandóan hiányolta az Alkotmánybíróság a „valódi" alkotmányjogi panasz hatáskörét; ebből viszont az is következik, hogy a meglévő hatásköröket nem tartotta olyannak, mint amelyek egyedi ügyekre is kiterjednének. Az absztrakt normakontrollból való kilépés kísérlete, a (meglévő) „alkotmányjogi panasz" következményeinek levonása a konkrét ügyben, balul ütött ki. Ebből is az volt a tanulság, hogy az Alkotmánybíróság igazi területe a normák világa. Igaz, hogy az Alkotmány kifejezetten a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzését adja az Alkotmánybíróság hatáskörébe, de ennek az a jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság a törvényeket is megsemmisítheti; egyébként pedig további hatáskörök megállapítására az Alkotmány megszorítás nélküli felhatalmazást tartalmaz. Az Abtv. nem különböztet az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek normatív és nem normatív fajtái között, a hatáskört mindegyikre megadja.[73] A megkülönböztetést az Alkotmánybíróság kezdte el.

[72] Ezért hárította el például, hogy az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásáról elvi véleményen túl nyilatkozzon; az absztrakt alkotmányértelmezés körében is legfőbb gondja az indítványra okot adó konkrét ügytől való távolságtartás volt.

[73] Az Abtv. indokolása csak arra hívja fel a figyelmet, hogy a Legfelsőbb Bíróság irányelve, elvi döntése, állásfoglalása és egyéb iránymutatása a Jat. szerint nem tartozik az

A normatív és az egyedi aktusok megkülönböztetését az Alkotmánybíróság annak kapcsán vezette be, hogy *saját hatáskörét* valamely ügyben megállapítsa-e. Nem lehet megmondani, hogy ebben mikor irányították az elvi premisszák, s mikor alkalmazta ezeket indokként. Az viszont feltűnő, hogy nem került sor a normatív és egyedi aktusok ismérveinek meghatározására; az Alkotmánybíróság nem támaszkodott normatani szabályokra. Viszont fenntartotta magának, hogy az indítványban támadott aktust „tartalma szerint" ítéli meg, s tartja vagy normatívnak (amikor is lefolytatja az eljárást), vagy egyedinek (s ezért visszautasítja az indítványt).

Ha viszont nem az Alkotmánybíróság szempontjait nézzük (belebocsátkozzon-e az eljárásba), hanem az indítványozóét, az alkotmányos jogok érvényesíthetősége függ a normativitás alkotmányos minősítésétől. Egyedi döntések jogszabályi formába öltöztetése például a jogorvoslattól fosztja meg az érintettet. Az Alkotmánybíróság kis idő múltán e téren kamatoztatta az alkotmányosság javára a hatáskörei kapcsán bevezetett mérlegelési szabadságot. Bár ez a téma nem tartozik szorosan az eljárások formai feltételeihez, jelentősége miatt a fejezet végén kitérünk rá.

a) Az Alkotmánybíróság a formális, jogforrási kategóriákra két esetben hagyatkozott. A törvényeket szabályként attól függetlenül vizsgálódási hatáskörébe tartozónak tekintette, hogy normatív tartalmúak-e. Az országgyűlési és kormányhatározatokon belül pedig a jogalkotási törvényre hivatkozva különböztet normatív és egyedi határozat között.

A modern jogalkotásban gyakori az egy alkalomra szóló törvény („Maßnahmengesetz"). Az Alkotmánybíróság – egy korai kivételtől eltekintve[74] – sohasem utasította vissza az indítványt arra hivatkozva, hogy a törvény nem normatív tartalmú. Az Alkotmánybíróság csakis a költségvetési törvény számszerű tételeire mondta ki általában, hogy ezeket *önmagukban* nem vizsgálja. Viszont alkotmányos jelentősége lehet az egyes tételek megváltoztatásának, az átcsoportosításra adott felhatalmazásnak, sőt annak is, vajon a költségvetésben előirányzott összeg nem elegendő volta nem teszi-e lehetetlenné valamely alapjog gyakorlását.[75] Nyilvánvaló viszont, hogy ha az Al-

állami irányítás egyéb jogi eszközei közé, ezért a normakontroll nem terjed ki ezekre. Ennek történetére két jegyzettel korábban már utaltunk.

[74] Az 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407., visszautasította a lágymányosi Duna-híd és csatlakozó úthálózata megvalósításáról szóló országgyűlési határozatot, valamint az 1996-ban megrendezendő világkiállításról szóló 1991. évi LXXV. törvény egy (a kiállítási terület átadásáról szóló) rendelkezését támadó indítványokat.

[75] Az átcsoportosítás összefügghet az egyes szervek költségvetésének elhelyezésével a költségvetési törvény szerkezetében. Lásd a közszolgálati rádió és televízió költség-

kotmánybíróság nem normatív rendelkezések vizsgálatába bocsátkozik, elkerülhetetlenül az egyedi ügy tényeit kell vizsgálnia ahhoz, hogy a jogalkotói döntés alkotmányosságáról határozzon. Ha tehát az Alkotmánybíróság hallgat is arról, hogy a törvény nem normatív, e sajátosságának következményeit legkésőbb akkor le kell vonnia, amikor az alkotmányellenesség következményeit megállapítja. Így például a hajózási törvény azon rendelkezésének normakontrollja során, amely felsorolja azt a négy kikötőt, amelyet országos közforgalmú kikötővé kell minősíteni, csak az indítványozó által sérelmezett Csepeli Szabadkikötő tekintetében semmisítette meg visszaható hatállyal a törvényt, megoldva így a törvény alapján hozott államigazgatási határozat ellen már folyó per sorsát is. Azaz az Alkotmánybíróság úgy járt el, mintha alkotmányjogi panaszról lenne szó; sőt, a törvény egyedi jellegét még tovább egyéniesítette. Az alkotmányossági érvek ugyanis mind a négy átminősített kikötő területén fekvő ingatlanok tulajdonosaira találóak lettek volna, s az indítvány kiterjesztett elbírálása egyébként is az Alkotmánybíróság szokásos gyakorlata.[76]

Nem kérdőjelezte meg az Alkotmánybíróság a *törvény preambulumának* normatív erejét sem. Az első bíróság működése kezdetén és végén is aggálytalanul elbírált, sőt egyszer meg is semmisített preambulumbeli rendelkezést. Az egyik esetben az elbírált rendelkezésnek semmiféle normatív ereje nem volt (a vagyonelszámolásra kötelezett, tételesen felsorolt szervezeteket nevezte „a szabad választásokat megelőző korszakhoz kötődőnek"), a második határozat pedig megjegyezte, hogy a jogalkalmazás a problémát

vetésének a Miniszterelnökség fejezetbe, a bíróságok költségvetésének az Igazságügyi Minisztérum fejezetbe sorolásával kapcsolatban 47/1994. (X. 21.) AB határozatot (ABH 1994, 281.) és a 28/1995. (V. 19.) AB határozatot (ABH 1995, 138.); az önkormányzatok költségvetésébe év közbeni beavatkozásra nézve pedig az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatot (ABH 1994, 325.). Az előirányzat alkotmányellenesen alacsony voltára az Alkotmánybíróság a közszolgálati média állami finanszírozásával kapcsolatban utalt [47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 284.], s ez volt a kérdés az egyházi iskolák finanszírozása kapcsán is [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.].

[76] 45/1996. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311., 318.
Az indítványhoz kötöttségtől már a 10/1990. (IV. 27.) AB határozatban, ABH 1990, 51. és a 15/1990. (VII. 11.) AB határozatban, ABH 1990, 60. kifejezetten eloldotta magát az Alkotmánybíróság. A 14/1990. (VI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 170. az indítványt elutasította, de helyette más normát semmisített meg, amelyre nem volt indítvány, hanem az Alkotmánybíróság terjesztette ki rá a vizsgálatot „az összefüggés okán".

nyilvánvalóan meghaladta (tudniillik a szocialista jelző bennmaradását normaszövegekben).[77]

A törvények alatti szintnél viszont az Alkotmánybíróság minősítése döntő a tekintetben, hogy elvégzi-e a normakontrollt, azaz itt a normatív vagy egyedi jelleg is a döntés tárgya. Normatívnak minősítette az Alkotmánybíróság egy nagyközség önkormányzati rendeletét, amely egy adott területet helyi természetvédelem alá helyezett – noha „kétségtelenül hordoz tárgyát illetően egyedi jelleget".[78] A normatív és egyedi elhatárolásának tipikus területe azonban az országgyűlési és kormányhatározatok köre. Itt a törvény segít az Alkotmánybíróságnak abban, hogy a tartalmi és formai szempontok egybeeshessenek; a jogalkotási törvény ugyanis mind az országgyűlési, mind a kormányhatározat normatív és nem normatív fajtáját is ismeri. De hogy melyik kategóriába sorolja az Alkotmánybíróság az adott ügyet, a rendelkezés tartalmi vizsgálatától függ. Konkrét beruházási, környezetet érintő döntések ellen tiltakozó állampolgárok abban bíztak, ha már nincs igazgatási aktus elleni alkotmányjogi panasz, az alapul szolgáló országgyűlési határozatot sikerrel támadhatják (például a lágymányosi híd vagy „a Duna egyoldalú elterelése következtében szükséges beavatkozások" tárgyában). De támadtak – ezúttal politikusok – politikailag vitatott más egyedi határozatokat is (Duna Televízió alapítása, regionális oktatási központok felállítása). Az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványokat azon az alapon, hogy egyedi döntéseket tartalmaznak, normatív tartalmuk

[77] 1154/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 541. (Itt az MSZP a törvény címét is támadta, amely „az elmúlt rendszerhez kötődő" egyes társadalmi szervezetek vagyonelszámoltatásáról szól. Az Alkotmánybíróság ezt is elutasította.) 44/1998. (X. 14.) AB határozat, ABH 1998, 323. (a „szocialista" társadalmi viszonyok védelme és fejlesztése, a szocialista demokrácia kiteljesedése mint a jogalkotási törvény céljai a preambulumban.)

[78] 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 149. A normativitás azon alapul, hogy a „rendelkezés mindenkire vonatkozik eshetőlegesen, nem tapad az adott tulajdoni vagy használati viszonyokhoz, és nem egyedi, eseti érdeket védő döntés, hanem általános, mindenkire kiható érdeket tart szem előtt". A helyi védelem alá helyezés a község kétségbeesett védekezése volt az ott folyó és újra engedélyezett bányaművelés ellen, s az Alkotmánybíróság döntésével egyet is értettem. Más kérdés, hogy az alkotmányos segítség nem volt elég ahhoz, hogy gazdasági eszközökkel ne kényszerítsék a települést kompromisszumra. A normativitásra vonatkozó érvelés viszont a rögtön sorra kerülő – és elutasított – két környezetvédelmi ügyre is alkalmazható lett volna.

nincs.[79] Megjegyzendő azonban, hogy ahol van szilárdabb elbírálási alap, az Alkotmánybíróság mellőzi az egyediség vagy normativitás vizsgálatát, mint például a televízió vagy az egyetemi oktatók létszámcsökkentését előíró kormányhatározatok esetében.[80]

Természetesen nem tekinti az Alkotmánybíróság normának az „élő jogot" azokban az esetekben, ahol nem egy meglévő és vizsgálatra elfogadott norma tartalmaként szerepel, hanem egy alkotmányosan megkövetelt norma *helyett*. Ahol tehát az Alkotmánybíróság a jogalkotó mulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, a hiányzó jogszabályt nem pótolhatja az akár negyevenéves, legfelsőbb bírósági kollégiumi állásfoglaláson nyugvó egységes bírói gyakorlat („a kollégiumi állásfoglalás nem kötelező"), sem az Országgyűlés valamely bizottságának határozata (még ha az Országgyűlés követné is).[81]

Van az Alkotmánybíróságnak technikája arra is, hogy nem normatív (vagy kétes minősítésű) rendelkezést beemeljen az alkotmányossági vizsgálatba, anélkül, hogy azt kötelezően minősítenie kellene. A helyi természetvédelmi terület ügyében a párhuzamos indokolás éppen ezzel élt: az önkormányzati rendeletet, a bányatörvényt és az Alkotmányt együtt szemlélve

[79] Lásd például 52/1993. (X. 7.) AB végzés (lágymányosi Duna-híd, „a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó", ABH 1993, 408.); 732/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 916. (a Duna egyoldalú – szlovák – elterelése); 1477/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 872. (Hungária Televízió Alapítvány); 50/1993. (IX. 14.) AB végzés, ABH 1993, 410. (regionális oktatási központok).
A környezetvédők alkalmazkodtak: legközelebb szabványokat és más normákat támadtak. Az Alkotmánybíróság a biztonsági előírásoktól való eltérés engedélyezésére megismételte a környezetvédelemben már kimondott *non derogation* elvet (lásd alább a környezetvédelemhez való jognál), vagyis az adott ügyben „a jogszabályban biztosítottal azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedés" lehetősége feltételével lehet csak eltérni a gáztörvény biztonsági előírásaitól [27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129.] – de ez a konkrét ügyben nem segített.

[80] Lásd alább az ultra vires aktusok tárgyalásánál.

[81] A kegyelemmel próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának feltételeit törvényben kell szabályozni, 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 154., 156.; az alkotmányügyi bizottság határozata nem pótolja a házszabályba az Alkotmánybíróság határozata folytán felveendő rendelkezéseket, 50/1997. (X. 11.) AB határozat, ABH 1997, 328.

nem az elsőt, hanem a bányatörvényt tartotta alkotmányellenesnek, s ezért utasította el az önkormányzati rendelet törvényellenességét.[82]

Sajátos határeset a törvényi felhatalmazással alkotott nem jogi norma, mint például a szakmai kamarák által, törvényi felhatalmazás alapján megalkotott összeférhetetlenségi szabályok. Ezek a felhatalmazó törvény közvetítésével kerülhetnek be az alkotmányossági vizsgálatba. Jogi minősítésüket úgy kerülte meg az Alkotmánybíróság, hogy a felhatalmazó törvényekre állapított meg alkotmányos követelményt, amely azonban nem a törvényhozónak, hanem a felhatalmazással élő kamaráknak szól: „az összeférhetetlenségi okok kamarák általi meghatározása nem lehet önkényes, nem sértheti a tagegyenlőség elvét...". A törvényre vonatkozó szabály csak annyi lehet, hogy „nem tekinthető korlátlannak a törvényi felhatalmazás". Igazság szerint – és a korábbi gyakorlat szerint is – a normaalkotásra felhatalmazó törvény természetesen nem korlátlan, annak eldöntése azonban, hogy a felhatalmazás alkotmányos keretein belül maradt-e a norma alkotója, csakis az illető konkrét norma alkotmányossági vizsgálatával dönthető el.[83]

Más esetekben viszont – a fentiekkel ellentétben – az Alkotmánybíróság függetlenítette a normatív vagy egyedi aktuskénti minősítést annak formájától. Ez a folyamat is az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó döntésekben indult meg. 1993-ban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „egyedi döntések, nem normatív tartalmú intézkedések felülvizsgálatára... megjelenésük jogszabályi szintjére vagy formájára tekintet nélkül az Alkotmánybíróságnak a róla szóló törvény (az Abtv.) szerint nincsen hatás-

[82] ABH 1995, 151. Hasonló „szinoptikus vizsgálatnál" az új Alkotmánybíróság az élő jog segítségével emeli be a normakontrollba az 50/1997. (X. 11.) AB határozatban még kifejezetten nem normának tekintett országyűlési bizottsági határozatokat.

[83] Lásd például a 8/1998. (III. 20.) AB határozatot, ABH 1998, 105. A szakmai kamarák belső szabályai: 21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165. A határozat indokolása téved, amikor az említett alkotmányos követelményt a kamarai alaphatározatok egyikében tenorba foglalt szabályból véli levezethetőnek, hogy „alapjogot érintő és a szakmai kamarához tartozó hivatás lényegét meghatározó kérdésekben a szakmai kamara részére adott szabályozási vagy döntési jogköröknek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkeznie" (ABH 1997, 263.). Ez a követelmény éppen a kamarai döntések érdemi bírói felülvizsgálhatóságának lehetővé tételére irányult. Tisztségviselési összeférhetetlenség szabályozása nem érint alapjogot; a követelmények pedig – nem lehet önkényes, nem sértheti a tagegyenlőség elvét – ugyan megfelelnek a 70/A. § alkotmányossági mércéjének, de nem konkretizálják azt. A most tárgyalt kérdés szempontjából azonban a vizsgálat kiterjesztésének technikája fontos – ezzel akár tartalmi következményeket is előírhatott volna az Alkotmánybíróság.

köre".[84] Egy másik – szintén a hatáskör hiányát megállapító – határozat szerint „a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.[85] A „jogi jelleg" minősítésének közelebbi ismérveivel az Alkotmánybíróság mindvégig adós maradt. Ezzel kétségtelenül mozgásterét növelve – már ami az ügyek elhárítását illeti. Kérdés azonban, nem vitte-e az eljárásra elfogadott ügyekben ez a nagy szabadság olyan területre az Alkotmánybíróságot, amelyet elvileg idegen felségterületnek tekintett: tudniillik egyedi ügyek elbírálásába. Amint eloldja az Alkotmánybíróság a normatív vagy egyedi minősítést a „jogszabályi szinttől vagy elnevezéstől", csakis a vizsgálandó aktusban foglalt tényállás alapján dönthet. Az egyedi jelleg megállapításához ugyan sokszor elegendő rátekinteni a jogi aktusra; de az ilyen prima facie bizonyíték csak akkor elég, ha az Alkotmánybíróság el akarja hárítani az ügyet.

Ha viszont az Alkotmánybíróság már eljárásra bocsátott egy ügyet, s abban bukkan fel a normatív és egyedi aktusok csupán tartalmi ismérvek szerinti megkülönböztetése, az Alkotmánybíróság szükségképpen a konkrét ügyben való döntés és a normakontroll ellentmondásába ütközik, s azon kell fáradoznia, hogy még időben megálljon, a saját területén[86] maradjon. Ilyenkor mintegy utólag, az eljárás eredménye kapcsán kerül sor a hatáskör ellenőrzésére. Ez az az összefüggés, amely miatt jogosan tárgyaljuk az eljárási feltételek között azokat az ügyeket is, amelyekben az Alkotmánybíróság a normativitás alkotmányellenes használatát állapította meg.

b) Látszólag függetlenek ugyanis az eljárásba bocsátkozás problémájától azok a határozatok, amelyekben éppen azt tartotta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság hogy az aktust normatív aktusként bocsátották ki. A normativitás választása alkotmányellenes, ha *valójában egyedi döntéseket normatív formában mondanak ki, s ezzel* az egyedi döntések ellen nyitva álló *jogorvoslat lehetőségét elvonják az érintettektől.* Ilyenkor a támadott jogszabály vagy egyéb irányítási eszköz formailag támadhatatlanul norma-

[84] 50/1993. (IX. 14.) AB végzés, ABH 1993, 412. A támadott aktusok a regionális oktatási központok létesítéséről szóló tájékoztató és az ottani igazgatói állásra kiírt pályázati hirdetmény voltak.

[85] 52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 408. (lágymányosi Duna-híd ügy). „Önmagában véve az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a jogalkotási törvény a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét." Ezt követi a főszövegben idézett szabály.

[86] Tudniillik a saját magának szabott területen.

tív aktus; ezt a minőségét rendszerint az előző eljárásokban a rendes bíróságok is megállapították. Az ügy éppen azért kerül az Alkotmánybíróság elé, mert a rendes bíróságok kimondták hatáskörük hiányát a jogszabály vagy egyéb normatív aktus felülbírálatára. Az Alkotmánybíróság viszont megállapíthatja, hogy maga a normatív forma ütközik az Alkotmányba. Ehhez azonban tényállás kell: csak a tények feltárása után derül ki, hogy valóban egyedi döntéseket öltöztetett-e a jogalkotó jogszabályba, s főleg, hogy átlépte-e a jogalkotó a megengedett egyedi tárgyú jogszabály határait.

A fentiek miatt állapította meg az Alkotmánybíróság annak az önkormányzati rendeletnek az alkotmányellenességét, amely telekalakítási és építési tilalmakat a rendelet mellékleteként szerepeltetett. Hasonlóan, a kisajátítással felérő egyedi döntéseket összesített az említett szabadkikötő-ügyben a hajózásról szóló törvény, anélkül hogy a tulajdon témáját érintette volna.[87] Mindkét határozatában kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a jogszabályi forma megfosztja az érintetteket a jogorvoslathoz való joguktól. A jogszabályok ex tunc megsemmisítésével megnyílt az út azelőtt, hogy meghozzák a megfelelő egyedi határozatokat. Az Alkotmánybíróság a formahibát a „kasszációval" kiküszöbölte; attól viszont elzárkózott, hogy az egyedi határozatokkal érdemben foglalkozzon: *ezekre* állapította meg hatáskörének hiányát. A jogszabályi formával elvont jogorvoslat helyett tehát az Alkotmánybíróság a maga jogorvoslatát: a jogszabály megsemmisítését nyújtotta, de ennél tovább nem ment.

Végül érdemes felhívnia a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság olyan esetben is hajlik erre a magatartásra, ahol pedig a jogszabályi forma teljesen helyénvaló, s ha az Alkotmánybíróság elvégzi az alkotmányossági vizsgálatot, egyedi döntés alkotmányosságáról kell határoznia. Ilyen eset például a hatósági árakról szóló jogszabályok felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság sohasem utasította el az árrendeletek normakontrollját azon a címen, hogy „jogi jellegüket" tekintve egyedi aktusokról volna szó. Viszont olyan „szerencséje" volt az Alkotmánybíróságnak, hogy szinte kivétel nélkül módszertani döntéseket kellett hoznia (megfelel-e az ár az ártörvény feltételeinek, a díjképzés módszere alkotmányosan kifogásolható-e stb.); illetve a konkrét árakat támadó ügyeket is sikerült általánosabb, módszertani mederbe terelnie.[88]

[87] 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65.; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 318.

[88] Lásd például 1114/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 727.; 1/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 39.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 92., 96. Ilyen fontos módszertani szempont volt például a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának megkövetelése.

Sőt, a legutolsó években az Alkotmánybíróság ettől is visszalépett: még arra sem vállalkozik, hogy a hatósági ár alkotmányosságának szempontjait megállapítsa. Ha nincsenek erre vonatkozó, részletes törvényi szempontok, inkább jogalkotói mulasztást állapít meg: „az alkotmányos megoldás feltételeinek megállapítása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.[89]

Az egyedi és normatív aktusok vizsgálatára való hatáskör megkülönböztetése, az egyedi aktusok kizárása a normakontrollból; de másrészt az Alkotmánybíróság saját magának adott szabadsága abban, hogy ezen a címen mely eljárásokat tart megengedhetőnek, s melyeket utasít vissza, végül is olyan önkorlátozásból indult ki, amely nem szükségszerű, s amelyet a számtalan kivétel, továbbá a definiálatlan mércék egyébként is viszonylagossá tesznek. Ez a téma azonban nem csupán arra figyelmeztet, hogy az egyedi, alapjogi bíráskodás hiánya az Alkotmánybíróság hatásköreinek olyan fogyatékossága, amely újból és újból átüt az absztrakt normakontrollra való berendezkedés oly szilárdnak látszó burkán (itt például éppen a „normák" természete folytán: nem mindegyikük normatív). A tanulság sokkal inkább az, hogy az egyedi döntés visszautasítása alkotmányosan is aggályos hézagokat hagyhat a jogvédelem rendszerében. Az egyetlen címzettnek szóló vagy egy konkrét tényállást szabályozó jogszabályt a rendes bíróságok nem vizsgálják felül.[90] Az egyetlen „jogorvoslat" az Alkotmánybíróság lehetne – de csak akkor, ha vállalja, hogy az egyedi ügyben döntést hoz.[91]

Ultra vires kibocsátott aktusok alkotmánybírósági kezelése

Kifejtik hatásukat a magyar jogrendben olyan aktusok is, amelyek se nem egyedi döntések, se nem normák. A formailag kötelező normák közé sem sorolható, ám ténylegesen ilyen igénnyel fellépő, és valóban sokak által követett állami irányítási eszközök ellen az Alkotmánybíróság már 1992-ben fellépett. A bíróság a határozat rendelkező részében mondta ki, hogy a jogalkotási törvény „garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb

[89] ABH 1999, 98.

[90] Ez az Alkotmánybíróság elé került ügyekből is nyilvánvaló. Nem valószínű, hogy változást hozna az a mostanában terjedő próbálkozás, hogy a címzettek a jogszabály folytán keletkezett károkat rendes bíróságok előtt érvényesítsék (például az ártörvény szempontjainak meg nem felelő hatósági ár miatti károkat).

[91] Ez a probléma már tudatosodott az Alkotmánybíróságon a 1251/E/1995. AB határozat kapcsán (ABH 1996, 572.). Az ügy azonban csak a problémát vetette fel, megoldásra alkalmatlan volt, mert az Állami Számvevőszék döntését kifogásolták benne.

informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes".[92] Az Alkotmánybíróság fellépése, azaz hatáskörének gyakorlása ezen a területen az *élő jog* vizsgálatával áll távoli rokonságban.

E részben tehát nem a törvény végrehajtási felhatalmazása túllépésének szokásos eseteiről lesz szó. Ott ugyanis a felhatalmazás léte nem kétséges, s annak terjedelméről van csupán vita.[93] Az itt tárgyalt esetekben ezzel szemben egyáltalán nincs az aktus kibocsátójának felhatalmazása a „jogalkotásra".

Az Alkotmánybíróság ezekre a jogforrástanilag nem létező, de valójában mégis követett aktusokra ugyanazt a szankcionálási gyakorlatot alkalmazta, mint a jogforrástanilag minősíthető, de a kibocsátó hiányzó jogalkotói hatásköre miatt mégsem érvényes normákra. Az alábbiakban a valóban ultra vires aktusokról mondottak ezért a nem létező normákra is vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság az *ultra vires* kibocsátott aktusok esetében a vizsgálatot érdemben elvégzi, s kimondja a támadott „norma" alkotmányellenességét. A jogkövetkezmény ritkábban megsemmisítés, gyakrabban annak kimondása, hogy a hatáskör hiányában kibocsátott aktusnak nincs jogilag kötelező ereje (s ezért a megsemmisítésére vonatkozó indítványt vissza kell utasítani). Logikailag nem következetes az alkotmányellenesség megállapítása és az *ex nunc* megsemmisítés sem, hiszen – mint más határozatok megállapítják – semmisségről van szó, mégpedig elvileg *ex tunc* hatállyal Mégis, az alkotmányellenesség megállapítása és a „megsemmisítés" súlya talán érthetőbb és parancsolóbb azoknak, akik a kibocsátott aktust kötelezőnek szánták, illetve a másik oldalon kötelezőnek hitték. Ilyen határozatokra ugyanis nemegyszer politikailag kényes ügyekben került sor, mint például a büntetőjogi igazságtétel vagy a gazdasági stabilizáció részeként elrendelt

[92] 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275. Az ügyben egy minisztériumi útmutató összeállította az egyházak és az önkormányzatok közötti ingatlanátadási megállapodás tartalmi kellékeit. Az Alkotmánybíróság nem a konkrét, sérelmezett megszorító értelmezést (a tulajdonba adás nem előzheti meg a használatba adást) bírálta el, hanem azt, hogy a leirat egységes joggyakorlat kialakítását szolgáló, a címzettek széles körét érintő szabályt közöl. Jogszabály-értelmező elvi állásfoglalásra azonban csak az Országgyűlés és a Kormány, külön irányelv kiadására pedig a miniszter jogosult. Az Alkotmánybíróság szükségesnek látta – az aktus jogi semmisége mellett – külön kimondani az iránymutatás alkotmányellenességét is, mert a címzettek azt a gyakorlatban kötelező normaként követték.

[93] Például a Széchenyi professzori ösztöndíj felső korhatárának bevezetésére nem volt joga a miniszternek, 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361.

létszámcsökkentések a televízióban és az egyetemeken.[94] Az érvénytelen kibocsátás feleslegessé teszi annak a felvetését is, hogy általános vagy egyedi hatást célzott-e meg az aktus. A televízió létszámának ezer fővel történő csökkentését például a miniszterelnök „elvi jellegű döntésnek" minősítette. Az Alkotmánybíróság azonban nem is foglalkozott a határozat normativitásával, hanem azt állapította meg, hogy ez a határozat „olyan igénnyel lépett fel", mint a jogalkotási törvény szerinti, a Kormány által irányított szerveket kötelező feladatmeghatározások – márpedig az MTV nem tartozik a Kormány irányítása alá.[95] Az egyetemi autonómiát sértő jogszabályok is, és egyedi döntések is megtámadhatók az Alkotmánybíróság előtt. Itt tehát a normativitás kérdése már ezért is kiesett, s azt kellett bizonyítani, hogy az oktatói létszám és az oktató/hallgató arány megállapítása a felsőoktatási intézmények döntési hatáskörébe tartozik – következésképpen a miniszter túllépte hatáskörét. Ezen aktusoknak tehát az Alkotmánybíróság megállapítása szerint kötelező ereje nincs, joghatás nem fűződik hozzájuk.

Az Alkotmánybíróság 1990 óta fellépett az ellen a gyakorlat ellen is, hogy az adó tárgyát és az adóalanyok körét a Központi Statisztikai Hivatal közleményeiben közzétett besorolások jegyzékére utalással határozzák meg. A kizárólag törvényi szabályozásra tartozó tárgykörben ugyanis a statisztikai közlemények módosításával változásokat lehetett előidézni, amelyeket az adóhatóságok aggály nélkül követtek és érvényesítettek. Az Alkotmánybíróság határozataihoz a törvényhozó változó sikerrel alkalmazkodott; végül az Alkotmánybíróság a statisztikai hivatali jegyzékekre utaló rendelkezések alkalmazásával kapcsolatban alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a statisztikai besorolásoknak az adótörvény elfogadását követő változásai nem eredményezhetik a törvényben meghatározott adófizetési kötelezettség változását.[96]

[94] A 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292. az Országgyűlés elvi állásfoglalását nyilvánította alkotmányellenesnek a büntethetőség elévüléséről, amely az Alkotmánybíróság első elévülési határozatára adott válasz, illetve annak megkerülése volt. Az MTV-beli és az egyetemi létszámcsökkentéseket előíró kormányhatározatok alkotmányellenességére lásd 31/1995. (V. 25.) és 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 158, illetve 170.

[95] Az akkor még hatályos felügyeleti jogkört meghaladja a létszámcsökkentésre kötelezés, ilyen hatáskört egyetlen jogszabály sem támaszt alá (ABH 1995, 161.).

[96] 54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 298.; előzmények: 15/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 57. és 30/1993. (V. 7.) AB határozat, ABH 1993, 237.

Az „élő jog"

a) „Nagy híréhez" és a neki tulajdonított jelentőséghez képest az élő jog vizsgálatára az Alkotmánybíróság meglepően kevés ítéletet alapozott. A jogintézményt bevezető 57/1991. (XI. 8.) AB határozat után voltaképpen csak négy „valódi", az élő jog alkotmányosságát eldöntő határozat született,[97] továbbá egy elvi elhatárolás az alkotmánykonform értelmezéstől, mégpedig az utóbbi bevezetése kapcsán.[98] Más ítéletekben az élő jogra való hivatkozás nem volt egyedül ügydöntő, illetve az Alkotmánybíróság a terminust nem az egyébként egyértelműen tisztázott jelentésében használta.[99] Ennek ellenére az élő jog vizsgálatára való vállalkozás mind gyakorlatilag, mind elvileg rendkívül fontos. Gyakorlati jelentősége azokban az esetekben érzékelhető a legjobban, ahol az Alkotmánybíróság az élő jog alkotmányellenességét állapította meg: a törvény betűjét önmagában vizsgálva aligha lehetett volna a törvényességi óvás jogintézménye alkotmányellenességét kimondani, de a polgári perrendtartás azon szabályáét sem, amely szerint vérvételre a bíróság bármely „érdekeltet" kötelezhet. A törvényességi óvást az tette alkotmányellenessé, hogy a joggyakorlatban egyedi jogorvoslati eszközként, egy hiányzó második fellebbviteli fórum pótlékaként működött, anélkül hogy az ehhez a funkcióhoz szükséges garanciákat nyújtani tudta volna. A Pp. szabálya amiatt lett alkotmányellenes, hogy az apasági per tanúját az állandó és egységes bírói gyakorlat vérvételre kötelezte, ha apasága szóba jöhetett, anélkül azonban, hogy az alperesi jogállást biztosítani tudta volna számára. *Itt tehát valóban a bírósági gyakorlat alkotmányellenességét kellett megállapítania az Alkotmánybíróságnak – de nem konkrét ügyben, hanem általánossá vált és normává szilárdult mivoltában.* Ez az „élő jog" vizsgálatának elvi jelentőségű hozadéka: valóban hatáskör-kiterjesztés tör-

[97] Törvényességi óvás [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.], vérvétel tanútól apasági perben [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 380.], közalkalmazott felmentésének személyre szóló indokolási kötelezettsége [826/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 662., 664.], államigazgatási eljárási szabálysértés bírói felülvizsgálatának feltételei [994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675., 677.].

[98] ABH 1993, 256., 267.

[99] Határeset a nem vagyoni kártérítés bírói gyakorlata [34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192., 198–200.]. Nem technikus fogalomhasználat: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 102. vagy 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 154., 158. Ide sorolható már az új bíróságtól a 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 60.

tént a bírói hatalom – és elvileg bármely jogalkalmazói gyakorlat – fölé. Ám az Alkotmánybíróság kontrollja a bírói hatalmat normaalkotó mivoltában ragadta meg, s nem egyedi ítélkezésében. Az Alkotmánybíróság a bíró alkotta jogot kész örömmel és saját kezdeményezésére a bírói függetlenség attribútumai közé sorolta.[100] A töretlen, állandó és egységes bírói gyakorlat valamely norma értelmezésére e tekintetben nem különbözik az egységes értelmezést kötelezően előíró legfelsőbb bírósági aktusoktól, amelyek alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság mindig is magától értetődőnek tartotta.[101] Az Alkotmánybíróság elejétől kezdve hangsúlyozta, hogy nem a bíróságok jogértelmezését (például annak helyességét) minősíti, hanem ezt az értelmezést „tényként" veszi, s a gyakorlatban kizárólagosan csakis így létező norma alkotmányosságát bírálja el. Az Alkotmánybíróság a túlindokolás határáig elmenve igyekezett biztosítani a bíróságokat arról, hogy az élő jog vizsgálatával a normakontroll keretén belül marad, nem sérti meg az egyedi ügyben ítélkező bírói hatalom felségterületét, sőt akkor tenné ezt, ha a bírói jogértelmezéstől eltérő normatartalmat vizsgálna.[102]

Az Alkotmánybíróság egy határozatban sem mondta ki a fenti nyíltsággal, hogy *a bírói jogalkotás* vizsgálatáról volna szó. Ahogy közvetlenebb, a bírói és alkotmánybírósági hatásköröket elválasztó érvei nem találtak fogadókészségre a bíróságok részéről, úgy a normaalkotó és egyedi ügydöntő bírói tevékenység megkülönböztetése sem járt volna nagyobb sikerrel. Mint az Alkotmány bírósági fejezetének módosítása kapcsán dokumentálhatóan

[100] „A »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg" [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 262.]. A határozat a bíróságok független, folyamatos és rendszerképző jogértelmezéséről beszél – de ez kiterjeszthető a bírói jogalkotásra, amely csakis az értelmezésből indulhat ki.

[101] Nem így a Legfelsőbb Bíróság, amely ezt tudva inkább évekig nem hozott elvi döntést, majd kísérletet tett az Alkotmánybíróság erre vonatkozó hatáskörének az Alkotmányban való kizárására. Éppen elvi döntések híján a vita sosem jelenhetett meg AB határozatban, hanem a két testület tagjai között folyt.

[102] Magának az Alkotmánybíróságnak is el kellett jutnia odáig, hogy a joggyakorlat által kialakított normatartalom alkotmányossági vizsgálatát elválassza a bíróságok jogértelmezésének bármiféle értékelésétől vagy befolyásolásától. Ezért kezdetben elzárkózott attól is, hogy a törvény betűjétől eltérő gyakorlat tényét – amelyről tudomása volt – egyáltalán figyelembe vegye, tehát azt sem vizsgálta, hogy vajon egységes és töretlen gyakorlatról van-e szó (317/E/1990. AB határozat, ABH 1990, 223.).

is kiderült, a bíróságok ragaszkodnak ahhoz az elképzelésükhöz, hogy a jogi normák alkotmányossági kontrollja rájuk – mint normaalkotóra – nem vonatkozik.[103] Másrészt, az Alkotmánybíróság szerencsétlenségére, az élő jog vizsgálatának bevezetésére éppen egy alkotmányjogi panaszra hozott határozatban került sor. Az Alkotmánybíróság megkísérelte, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának a hiányzó eljárási szabályok ellenére is érvényt szerezzen. Ezért a jogszabálynak az Alkotmánybíróság határozatának közzétételével bekövetkező megsemmisítése mellett, az elbírált ügyre vonatkozó visszaható hatályú megsemmisítésnek úgy próbált érvényt szerezni, hogy a normát alkalmazó, azaz az ügyre okot adó bírói ítéletet megsemmisítette. Noha az alkotmánybírósági ügynek ez a része teljesen más szálon futott, mégiscsak ugyanaz a határozat tartalmazta, mint az élő jog vizsgálatának deklarálását. Nehéz lett volna éppen itt meggyőzni a bíróságokat, hogy az Alkotmánybíróság az élő jog vizsgálata kapcsán nem nyúl konkrét ítéletekhez.

Ilyen együttállás később természetesen nem fordult elő, az Alkotmánybíróság az alkotmányosság hasznára alkalmazta az élő jog kontrollját. Az effajta normakontroll szankciója is magától értetődően a jogszabály megsemmisítése (s ez már nem érinti a bíróságok érzékenységét sem). Ez az Alkotmánybíróság egyetlen hatékony szankciója. Adekvát voltát éppen a „tiszta" élőjog-esetek bizonyítják. Mi mást lehetett volna tenni, mint a törvényességi óvás kezdeményezésének szabályait megsemmisíteni? Ez nem a „jogalkotó megbüntetése" a jogalkalmazó értelmezése miatt,[104] hanem egy alkotmányellenes norma érvényesülésének kiiktatása a jogrendszerből.

b) Az élő jogra alapozott határozatok megnyugtatóan alátámasztják, hogy valóban csakis az állandó és folyamatos bírói gyakorlatban érvényesülő értelmezést tekinti az Alkotmánybíróság vizsgálandó normatartalomnak. A bírói gyakorlatban élő értelmezések vizsgálata kizárólag annyiban tartozik az Alkotmánybíróságra, hogy egy – alappal annak tartott – értelmezés egységessége és folyamatossága „tény"-e. Az élő jog egységessége és ki-

[103] Ragaszkodnak, mert már az Abtv. előkészülete során is ki akarták venni a törvény hatálya alól a Legfelsőbb Bíróság kötelező irányelveit és elvi döntéseit. Ez azonban csak – a jogalkotási törvényre hivatkozva – az Abtv. indokolásáig jutott el.

[104] Lásd az alapügyhöz kapcsolódó különvéleményben írott kritikát, ABH 1991, 286.

zárólagossága *elvi* megkülönböztető ismérvvé vált, amikor az Alkotmánybíróság az alkotmánykonform értelmezést is bevezette: arra (eredetileg) akkor kerülhetett sor, ha a norma értelme „homályos" volt.[105]

[105] Az alkotmánykonform értelmezéssel az Alkotmánybíróság látszólag mindazt gyakorolni kezdte, amit az élő jog kapcsán elhárított és tagadott: itt valóban a lehetséges – sőt, adott esetben a ténylegesen alkalmazott – normaértelmezések közül nyilvánít egyet vagy egyeseket alkotmányosnak. Csakhogy az élő jog koncepciója az alkotmányossági vizsgálat tárgyára vonatkozott, az alkotmánykonform értelmezés viszont a vizsgálat eredménye.

Ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak ugyanazokat a veszélyeket kellett az alkotmánykonform értelmezésnél is elkerülnie, mint az élő jognál, hogy tudniillik ne menjen át a jogalkalmazói jogértelmezés területére. Ugyanaz a túlbiztosítás figyelhető meg az alkotmányos követelmények előírása bevezetésekor, mint az élő jog vizsgálatára való kiterjeszkedéskor két évvel korábban. A joggyakorlat érintettsége nyilvánvaló: először az alkotmányossági vizsgálat tárgya lett, majd az Alkotmánybíróság a jogszabály meghatározott értelmezését írja elő számára (is). Mindez hangsúlyozottan a normák szintjén, azaz egyértelműen az alkotmánybíráskodás területén történik, s ezért az alkotmánykonform értelmezést inkább a jogalkotó érezhetné illetéktelen behatolásnak felségterületére. Az alkotmánykonform értelmezéssel az Alkotmánybíróság a jogi normát *változtatja meg*, s az a határozat kihirdetésétől immár „tényként" adott a jogalkalmazó számára. Az Alkotmánybíróság tehát nem a jogalkalmazó helyébe lépve értelmezi a jogszabályt, hanem *elvont* normakontroll keretében szabja át azt alkotmányosan fenntarthatóvá. Ahogy az Alkotmánybíróság szavak, mondatrészek hatályon kívül helyezésével formálja át a jogszabályt alkotmányossá (ahelyett, hogy – mint kezdetben – az egészet megsemmisítené), úgy vonja meg általános ismérvekkel a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának határát. Ami azon kívül esik, alkotmányosan éppúgy alkalmazhatatlan, mint a megsemmisített normarészek.

AZ EGYES ELJÁRÁSOKBA BOCSÁTKOZÁS KÜLÖN FELTÉTELEI

Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata

Az előzetes normakontrollnak két fajtáját ismerte a magyar jog 1989 és 1997 között – tehát az első Alkotmánybíróság idején – , amelyeket elsősorban, s a közvélemény által is így ismerten, az indítványozó személye különböztet meg. Eszerint preventív vizsgálatra vagy a köztársasági elnök, vagy a parlamenti képviselők küldhetik a törvényjavaslatot. Természetesen a kétfajta előzetes vizsgálat között további lényeges különbségek vannak, melyeknek következményei alkotmánybírósági és politikai pályafutásukban is megmutatkoznak; az utóbbi torkollott 1997-ben az Országgyűlésből kiinduló kontroll, vagyis a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatának megszüntetésébe. De időközben is az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény vizsgálata a köztársasági elnök javaslatára problémamentesen folyt, sőt némileg kiterjesztő értelmezést is nyert; míg a törvény*javaslat* alkotmányossági vizsgálata azonnal az Alkotmánybíróság saját hatáskörének erőteljes szűkítésével, vagyis a kontroll elhárításával indult, s az így előállott technikai, eljárási kérdések fedezéke mögött a jogintézmény problémái nem jutottak nyugvópontra egészen az előzetes vizsgálat megszüntetéséig.

A törvényjavaslat vizsgálata még a szakmai közvélemény számára is „politikai" jellegű hatáskör – hiszen parlamenti kisebbségek eszköze lehet. Valóban ez is lett a veszte, amikor 1997-ben a Kormány saját frakciójának ötven képviselője indítványát végül nem tudta másként lehetetlenné tenni, mint a jogintézmény megszüntetésével. Az Alkotmánybíróság azonban még csak nem is beszélt sosem az intézménynek erről a – leegyszerűsítve így minősített – politikai jellegéről, hanem már legelső határozatában az Abtv. szabályozását kifogásolta, amely az előzetes kontrollt a törvényjavaslat parlamentbe kerülésétől kezdve, így a vita alatt is, lehetővé teszi. Ezért a vizsgálat elvégzése az Alkotmánybíróságot a törvényhozás politikai folyamatának részesévé tenné. Az előzetes kontroll Abtv.-beli szabályozásának ez a következménye az, ami nem egyeztethető össze az Alkotmánybíróság helyével az államhatalmi ágak egymástól elválasztott alkotmányos rendjében. Az Alkotmánybíróság ezért csak a törvényjavaslat végleges, az Országgyűlés által már meg nem változtatható szövegét hajlandó vizsgálni. Ez gyakor-

latilag a végszavazás előtti állapot. Paradox módon az Alkotmánybíróság az előzetes alkotmányossági vizsgálat létének utolsó évében, 1997-ben foglalkozhatott először közvetlenül, normakontroll keretében azzal a kérdéssel, hogy a preventív kontrollra vonatkozó törvényi szabályok nem alkotmányellenesek-e. De még a hatáskörét elbúcsúztató határozataiban is csak a házszabályt nyilvánította alkotmányellenesnek – az országgyűlési képviselők indítványozási jogát garantáló szabályok hiánya miatt. Az Abtv.-t ekkor már saját korábbi, a hatáskört szűkítő határozatával egységben úgy tekintette, mint amely az eredeti problémát nemcsak megoldja, hanem amelyből – alkotmányellenesség terhe alatt – az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő szabályozási kényszer következik.[1]

A preventív normakontroll parlamenti ága több tanulságot is kínál. Az első az Alkotmánybíróság technikáinak merevségét mutatja működése kezdetén, amikor még nem indult meg a későbbi „differenciálódás". A második az Országgyűlés magatartását illeti. Kevés ügy mutatta meg jobban a parlament alkotmánybíráskodáshoz való viszonyát és a többségi hatalomról való felfogását.

Az alaphatározat 1991 áprilisában született.[2] Az Alkotmánybíróság szerepfelfogása ekkor már kiérlelt volt. Az a technika azonban, ahogy ezt érvényre kívánta juttatni, még túlságosan merev, az absztrakt hatáskörök és az igen/nem megoldások jegyében állt. Az Alkotmánybíróság absztrakt profilja ekkor általában is arra terelte a bíróságot, hogy az elhárító ismérveket ne az ügyek tartalma szerint dolgozza ki, azaz ne a *hard cases* politikai tartalmát általánosítsa, hanem még elvontabban, indítványtípusokra, vagyis saját hatásköreire vonatkozóan állapítson meg kizáró ismérveket. Így történt ez mind az alkotmányértelmezés, mind az előzetes normakontroll szűkítése esetében. A törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatának leszűkítése a már többé nem változtatható törvényjavaslati szöveg (azaz a végszavazás előtti állapot) vizsgálatára a kárpótlási törvényhozás folyamatában azzal az indokkal is végbemehetett volna, hogy az egyelőre még (a kormánypárti oldalról is) viták kereszttüzében álló kárpótlási koncepciók közötti választásra az Alkotmánybíróság nem illetékes (a *political question* egyik értelmének analógiájára: a koncepcionális döntés egész biztosan nem bírósági feladat, hanem más hatalmi ágaké). Még találóbban az alkotmányossági döntés *időelőttiségére* hivatkozhatott volna az Alkotmánybíróság,

[1] 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 129. 1992-ben az indítvány elutasítását még csak a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatra (ABH 1991, 58.) alapozta az Alkotmánybíróság [64/1992. (XII. 11.) AB végzés, ABH 1992, 317.].

[2] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.

hiszen az ügyben még egyáltalán nem kristályosodtak ki az álláspontok, tendenciák mentén gomolygott a parlamenti vita. (Az amerikai terminológiával élve, az ügy tipikusan „éretlen" volt a döntésre.) Az Alkotmánybíróság azonban mindkét ismérvet elvont működésmódjához alkalmazta: *nem a kárpótlási törvény vizsgálni kért ügye, hanem az alkotmányossági vizsgálat típusa, az előzetes normakontroll Abtv.-beli szabályozása nem érett a bírósági eljárásra.* Az Alkotmánybíróság tehát általában szögezi le, hogy „az Abtv. szabályai alapján semmi sem garantálhatja, hogy az Alkotmánybíróság által elvégzett preventív alkotmányossági vizsgálat valóban betöltse célját, azaz megakadályozza, hogy alkotmányellenes törvény szülessen."

De ez a megállapítás is csak híd a még általánosabb érvek felé. Az Alkotmánybíróság itt is saját szerepfelfogását, azaz hatáskörei „helyes" használatát érvényesíti, s ezt is az államhatalmi ágak elválasztásának elvébe ágyazza. Ezzel az elvvel áll ellentétben az Alkotmánybíróság bevonása a törvényhozási folyamatba, s „az ellentmondás csak akkor nem állapítható meg, ha olyan absztrakt probléma merül fel, amely függetleníthető a törvényjavaslati rendelkezések szövegkörnyezetétől és valóban az alkotmány értelmezését teszi szükségessé. Erre az esetre azonban rendelkezésre áll az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre." Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztását provokatív megfogalmazásban is megismételte: az Alkotmánybíróság „nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírája az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének". Végül is az Alkotmánybíróság „saját jogállása, különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye" és az előzetes normakontroll Abtv.-beli szabályozása közötti ellentmondást úgy oldotta fel, hogy az indítványban felmerült lényeges alkotmányossági kérdésekben kialakított elvi álláspontját foglalta össze az indokolásban.

Az Alkotmánybíróság egyrészt más lehetséges hatáskörökre hívta fel a figyelmet, másrészt a kiutat ekkor csakis az Abtv. módosításában látta. Csupa olyan megoldás, amely mások kezében van. A tételes jogi helyzethez legközelebb álló megoldást (úgy is, mint a kívánatos törvénymódosítás tartalmát) kellő általánosságban megfogalmazta a bíróság. „Az előzetes normakontroll célját – megelőzni alkotmányellenes törvény létrejöttét – és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formájában – (az Országgyűlés vonatkozásában) a javaslat egészéről történő szavazás előtt... – kerül az Alkotmánybíróság elé."

Az Alkotmánybíróság az adott ügyben azonban ezért semmit nem tehetett, másrészt nem akart nyíltan szembehelyezkedni az Abtv.-vel sem. A dilemmából választott kiút – az ügyre vonatkozó elvi álláspont összefogla-

lása – a lehető legmesszebb van azoktól az elvektől, amelyek a határozat elvi kijelentéseit táplálták. Talán maga számára sem tisztázottan, de gyakorlatilag az Alkotmánybíróság az általa helyesnek tartott hatáskörével élt, vagyis mégis elvont alkotmányértelmezést végzett, noha olyan formában, amelyet az Abtv. nem ismer. [A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat indokolása II. részének jellege semmiben nem különbözik az első kárpótlási határozatban végzett alkotmányértelmezéstől.] Nyilvánvaló, hogy ez a kibúvó megismételhetetlen,[3] s noha tartalma a kárpótlási törvényhozás egész további menetét meghatározta, az előzetes normakontroll sorsát tekintve hatástalan maradt. Az Alkotmánybíróság kísérletéből a „szabály" élhetett és élt tovább, s ha nem is az Abtv., de a házszabály módosításának programjaként végigkísérte a preventív kontroll egész történetét. Az Alkotmánybíróság 1991-ben saját törvényével (félig) szembehelyezkedett, de azt ekkor még nem vállalta, hogy a kontroll feltételeit a törvény helyett és pozitív formában, kötelezően meghatározza. A „végleges törvényszöveg" meglétét mint a kontroll elvégzésének feltételét két évvel később az Alkotmánybíróság már aggálytalanul határozat rendelkező részébe foglalta volna (ha nem is valószínű, hogy „alkotmányos követelményként", mint ahogy az utolsó határozat visszatekintve nevezi). Végül is nem erre került sor, hanem – az eléje kerülő indítványoktól függően – az Alkotmánybíróság közvetetten nyúlt a kérdéshez, az eljárás megindításának garanciáit követelte, s az Országgyűlésre hagyta a megoldás módját, amely természetesen a megfelelő végleges törvényszöveg előállítását is magában kell hogy foglalja.

Az Országgyűlés azonnal megértette, hogy előzetes kontrollra csak a végleges törvényszöveg tekintetében számíthat. Ilyet azonban a házszabály alapján nem produkálhatott, mert a zárószavazás pillanatáig benyújthatók úgynevezett koherencia-indítványok. A „végleges szöveg" további módosítástól elzárt megmerevítése az előzetes kontroll időtartamára a házszabály módosítását (de legalább értelmezését) követeli meg. Erről azonban sem a régi házszabály gyakori módosításai során, sem az 1994-ben elfogadott új házszabályban nem vett tudomást az Országgyűlés, jóllehet 1993 és 95 között több előzetes normakontrollra irányuló szándék meghiúsult. Ez arra utal, hogy az 1991-es határozat nem riasztotta el a képviselőket a jogintézmény további használatától. A konkrét ügyek viszont azt mutatják, hogy az indítványozók mégsem voltak egészen tisztában a preventív kontrollnak

[3] A 64/1992. (XII. 11.) AB végzésben az Alkotmánybíróság kifejezetten nem volt hajlandó arra, hogy a preventív kontroll elutasítása ellenére összefoglalja „elvi álláspontját" a közszolgálati médiumokról. Igaz, arra hivatkozott, hogy ezt már előző határozataiban megtette.

sem a funkciójával, sem a technikájával, maga az Országgyűlés pedig nem törődött a kisebbségi mozgolódásokkal, hanem a benyújtott indítvány ellenére megszavazta a törvényeket. Ráadásul ez nem is volt mindig az indítványozók ellenére.[4] 1991 után az országgyűlési eljárás feltételeinek egyértelmű szabályozása nem is merült fel sürgetően. Az előzetes kontroll kisebbségvédő feladatát gyakorlatilag a köztársasági elnök vette át, aki minden olyan nagyobb horderejű kérdésben, amelyben az ellenzék vitatta a meghozandó törvény alkotmányosságát, a törvény aláírása helyett az Alkotmánybírósághoz fordult aggályaival; az 1991 és 1994 közepe közötti három évben hat alkalommal. A vizsgálni kért törvények a rendszerváltás legtöbbet vitatott, szimbolikus rendelkezései voltak: a kárpótlás, a büntethetőség elévülése, de fellépett az államfő a médiaháborúval összefüggő frekvenciagazdálkodási, és az annak idején (a külföldiek kizárása miatt) ideológiailag kiélezett földtulajdon-szerzési korlátozások ügyében is.[5] A második parla-

[4] Többször megesett, hogy megszavazták a törvényt, és utána adták be indítványukat előzetes normakontrollra, vagy maguk, vagy a köztársasági elnököt kérve erre, miközben meg is indokolták furcsa eljárásukat: nem akarták meghiúsítani a törvény elfogadását. Az is előfordult, hogy – mintha az Alkotmánybíróság 16/1991. határozata nem is létezne – a vita alatt nyújtottak be indítványt előzetes vizsgálatra.
Egy 1993-ban beadott bizottsági indítvány sorozatos eljárási hibák közepette, de egyben azok orvoslása végett is, a köztársasági elnök előzetes kontroll indítványával és utólagos felülvizsgálati indítványokkal egyszerre érkezett, s e fejetlenség miatt teljesen alkalmatlan volt arra, hogy az Országgyűlés a kérdést a maga számára tisztázza; az Alkotmánybíróság pedig az adott ügy körülményei folytán az előzetes indítvány tekintetében az eljárást megszüntethette, azaz szintén nem foglalkozott érdemben az előzetes alkotmányossági vizsgálat eljárási kérdésével [28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220.]. A kárpótlási törvény egy módosításához elfelejtettek hatályba léptető rendelkezést fűzni. A csakis a hatálybaléptetésről rendelkező törvényjavaslat visszamenőleges hatályú volt. Az Alkotmányügyi bizottság ennek a törvényjavaslatnak előzetes vizsgálatát indítványozta, az Országgyűlés ennek ellenére mégis megszavazta a törvényt. A köztársasági elnök viszont nem írta alá, hanem szintén az Alkotmánybírósághoz fordult. Időközben az eredeti – de hatályba nem lépett – törvény ellen utólagos normakontrollt kértek. Mivel annak alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság megállapította, az utólagosan hozott hatályba léptető törvény vizsgálata tárgytalanná vált.

[5] Kárpótlás: 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 420.; igazságtétel/elévülés: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.; 42/1993. (VI. 30) AB határozat, ABH 1993, 300.; 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.; frekvenciagazdálkodás: 48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314.; földtulajdon szerzési korlátai: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

menti ciklusban a köztársasági elnök nem folytatta ezt a gyakorlatot, egyetlen esetben sem fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányossági aggályait csak egy esetben jelezte, de ennek ellenére nem normakontrollt kért, hanem az Országgyűlésnek küldte vissza meggondolásra az elfogadott törvényt.[6]

A képviselők tehát 1994 után ismét rá voltak utalva az előzetes normakontrollra, s az első, a korábbi elnöki indítványokhoz mérhető jelentőségű ügyben – az életüktől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlása –, 1996-ban előzetes kontrollt indítványozott az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottsága. Ezúttal tehát nem kisebbségi akcióról volt szó, hanem – első ízben – a preventív vizsgálat egyik feladatát képező biztonsági intézkedésről: az Országgyűlés nem akarta kockáztatni, hogy a megszavazott törvény később alkotmányellenesnek bizonyuljon.[7] A parlament ezúttal azonnal gondoskodott a technikai feltételekről, az Alkotmánybíróság pedig nem vizsgálta külön, hogyan érte el a Ház a végleges törvényszöveget. Az Alkotmányügyi bizottság ekkor a házszabály olyan értelmezését adta, hogy a záróvita után kialakult, a zárószavazás előtti szöveghez a további módosítások kizárása a házszabálytól való eltérésnek tekintendő, így az ehhez szükséges négyötödös szavazati arány elérésétől függ a normakontrollra alkalmas törvényszöveg léte.[8] Erre az eseti értelmezésre azután már mint precedensre hivatkozott az Országgyűlés 1997 februárjában, amikor ismét (ekkor éppen kormánypárti) kisebbség akart élni az előzetes normakontroll eszközével. Az Országgyűlés nem szavazta meg a házszabálytól való eltérést, vi-

[6] Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt aláírása előtt véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja. A (2) bekezdés szerinti politikai vétóval akkor élhet, ha az elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet.
Annak okaként, hogy alkotmányossági aggályai ellenére a politikai vétót választotta az elnök, azt jelölte meg, hogy az összeférhetetlenség az Országgyűlés belügye, s ezért nem akarta külső fórum, az Alkotmánybíróság elé vinni a kérdést. Az Országgyűlés többsége nem osztotta a köztársasági elnök aggályait – a kisebbségnek pedig nem maradt más választása, mint az Alkotmánybírósághoz fordulni.

[7] A törvényt korábban sok tekintetben alkotmányellenesnek nyilvánította az Alkotmánybíróság. A kontroll most arra irányult, hogy az Országgyűlés eleget tett-e az Alkotmánybíróság követelményeinek. Hasonló biztonsági kontrollra 1999-ben, már az új Alkotmánybíróság idején került legközelebb sor, amikor a parlamenti viták tanulságát levonva a miniszterelnök kérte az államfőt előzetes vizsgálat indítványozására a maffiaellenes törvény(módosítások) ügyében.

[8] Az Alkotmányügyi bizottság 1996. április 24-ei döntése a T/1268. számú törvényjavaslat előzetes normakontrolljának házszabályi feltételeihez.

szont a benyújtott indítvány ellenére is megszavazta a törvényt.[9] Az indítványozók a házszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát kérték. Az Alkotmánybíróság 1997. április végén rendelkező részben állapította meg, hogy sem a házszabály, sem annak értelmezése nem teheti függővé semmilyen feltételtől vagy jóváhagyástól, hogy a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatának indítványozására jogosultak indítványa alapján a vizsgálatra a zárószavazás előtt sor kerülhessen, s egyben mulasztásos alkotmánysértést állapított meg amiatt, hogy a házszabály e jog garanciáit nem tartalmazza. Rövid határidővel felhívta az Országgyűlést a házszabály megfelelő kiegészítésére.[10] Kötelességének azonban az Országgyűlés nem tett eleget, a Kormány pedig azonnal törvényjavaslatot terjesztett elő az ötven képviselő indítványozási jogának megszüntetésére. Az Országgyűlés viszont a Kormány szándékán túlmenve a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatát teljes egészében eltörölte. A mozgalmas végjáték már semmi elvi újdonságot nem hozott – csak azt érte el, hogy egy hónapra, a megszűnés előtt, mégis létezett az 1991-ben megfogalmazott ideális állapot.[11]

A köztársasági elnök által indítványozható előzetes normakontroll nem vetett fel elvi kérdéseket. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány szöve-

[9] Az alapállást a házelnök szavai paradigmatikusan kifejezték az indítványozókkal való ügyrendi vitában: „Valóban a törvény 50 képviselőnek lehetőséget ad, hogy alkotmánybírósági állásfoglalást kezdeményezzen. Ez az 50 képviselő azonban 50 képviselő, s az Országgyűlésben 368 képviselő van jelen. Tehát ha a Háznak egy nagyobb többsége nem kívánja ezt a lehetőséget úgy megadni az 50 képviselőnek, hogy eltérjen a házszabálytól, akkor azt hiszem, hogy ez egy korrekt megoldás." „Természetesen ehhez hozzátartozik, tisztelt képviselő úr, hogy a képviselőknek a szavazás, az Országgyűlés döntése után is joguk van normakontrollt kérni az Alkotmánybíróságtól. Itt csak arról van szó, hogy megakadályozza-e 50 képviselő az Országgyűlés döntését, vagy nem akadályozza meg előzetes normakontroll kérésével. (Szórványos taps a bal oldalon.)" Az Országgyűlés tavaszi ülésszakának 8. ülésnapja 1997. február 25-én, kedden, 30311, illetve 30312–30313. hasáb.

[10] 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.

[11] Ennek alapján hagyhatta jóvá az Alkotmánybíróság hatásköre napi politikai érdekből való elvételét. Az 50/1997. (X. 11.) AB határozatban a módosított, de a kért garanciákat továbbra sem tartalmazó házszabálynak immár a zárószavazásra vonatkozó szabályait nyilvánította alkotmányellenesnek és semmisítette meg az Alkotmánybíróság (ám csak pro futuro, tudván, hogy a házszabály módosítása a hatáskörelvonó törvény korábbi meghozatalával számolt, ABH 1997, 327.). Majd az előzetes kontrollt megszüntető törvényjavaslat maga is előzetes kontrollra került (a közben megszületett garanciális házszabályi rendelkezések alapján), s alkotmányosnak találtatott [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.]. Az (új) népszavazási törvény javaslatának előzetes vizsgálata is erre az időre esett.

géhez tartotta magát, amikor csak a törvényjavaslat „alkotmányellenesnek tartott rendelkezéseire" végezte el a vizsgálatot, a törvény egészére vonatkozó indítványt visszautasította.[12] Kiterjesztően értelmezte viszont az Alkotmánybíróság az előzetes kontroll hatáskörét, amikor a köztársasági elnök indítványára vizsgálta elfogadott, de ki nem hirdetett törvény nemzetközi szerződésbe ütközését is, annak ellenére, hogy a törvény csak jogszabály (azaz kihirdetett norma) ilyen kontrollját ismeri.[13]

Absztrakt alkotmányértelmezés

„Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése" – ahogy az Abtv. az önálló alkotmányértelmezési hatáskört jelző nélkül megnevezi – a szakmai közvélemény szerint az előzetes normakontroll mellett az Alkotmánybíróság másik „túlpolitizált", s ezért lehetőleg megszüntetendő hatásköre. Emellett szólna az is, hogy az elvont alkotmányértelmezés korábban igen ritka alkotmánybírósági jogosítvány volt, s mint köztudott, rövid fennállás után megszüntették az Európában mintául szolgáló német alkotmánybíráskodásban is.[14] (A volt szocialista államok alkotmánybíróságainál viszont több helyütt

[12] Az Alkotmány és az Abtv. szóhasználata részben – nyilván az Abtv. fogalmazási hibájából – eltérő, de ennek csak a köztársasági elnök tulajdonított jelentőséget, amennyiben hangsúlyozta, hogy (az Abtv. szavaival) alkotmányossági aggályai vannak (s nem, mint az Alkotmány határozza meg ezt a hatáskörét, a rendelkezést alkotmányellenesnek tartja). A törvényjavaslat egyes rendelkezéseire vagy az egész törvényjavaslatra vonatkozó hatáskör közötti különbség viszont ügydöntő. Az Abtv. 1. § *a)* pontja törvényjavaslatról (és az Országgyűlés ügyrendjéről) beszél, de a részletes eljárási szabályok már mindkettő vonatkozásában egyes rendelkezésekről szólnak, úgy tehát, mint ahogy az Alkotmány is rendelkezik. A visszautasításra lásd 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 89.

[13] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 326. Az Alkotmánybíróság a problémát az Alkotmány, a nemzetközi szerződések és a ki nem hirdetett törvény „szinoptikus" vizsgálatával oldotta meg. Ilyen vizsgálatnál „közömbös", hogy egyes részeire más hatásköri szabályok lennének érvényesek az előzetes és az utólagos kontroll esetében. „A hatásköri korlátokból legfeljebb az következik, hogy az előzetes vizsgálatra irányuló eljárásban a rendelkező rész nem tartalmaz megállapítást a ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés viszonyáról." A Bokros csomagnál már természetesnek vette a bíróság, hogy a kihirdetett (de még nem hatályos) norma „jogszabály".

[14] A német alkotmánybíróság voltaképpen tanácsadó véleményt adott a köztársasági elnök kérésére. A bíróság azonban kimondta, hogy tanácsadó véleménye, amelyet a két szenátus együtt hoz, értelemszerűen éppúgy az alkotmányos helyzetet állapítja

is találkozunk vele.) A magyar Alkotmánybíróság elvont alkotmányértelmezési hatásköre fölött az alapításkori politikai viták éppúgy átsiklottak, mit más jellegadó hatáskörök fölött. „Szükség lehet rá" – mondja lakonikusan a miniszteri indokolás.[15]

Az absztrakt alkotmányértelmezés sajátosságai

a) Az elvont alkotmányértelmezés valóban nem tartozik az Alkotmánybíróság problémátlan hatáskörei közé. Problémái közül azonban nem az a jellemző – tudniillik az Alkotmánybíróság politizálásra kényszerítése –, amit a sommás közvélekedés napirenden tart. Sőt, az absztrakt alkotmányértelmezés nehézségei részben nem is e hatáskör saját kérdései, hanem arról van szó, hogy az alkotmánybíráskodás néhány nehéz elvi kérdését az elvont alkotmányértelmezés gyakorlása kiélezi és explicitté teszi. Ilyen elsősorban az alkotmánybírósági normaalkotás, hiszen itt az alkotmányértelmezésnek a tenorba kell kerülnie, s a mindenkire kötelező, elvontan megfogalmazott alkotmányértelmezés elkerülhetetlenül az alkotmányozás határán mozog.

Továbbá ez a hatáskör kivezet az Alkotmány által legitimált, s még a legönkorlátozóbb alkotmánybírói felfogás számára is biztos talajt jelentő normakontrollon túlra. *Az absztrakt alkotmányértelmezés nem az eljárás tárgya, hanem eredménye szempontjából absztrakt.* Az értelmezés csakis valamely szempontból történhet. Ez az indítványban felvetett „konkrét alkotmányjogi probléma", amelynek meglétét az Alkotmánybíróság az eljárásba bocsátkozás feltételeként szabta. A gyakorlatban az elvont alkotmányértelmezés a klasszikus normakontrollon kívül eső *bármiféle más „konkrét probléma" alkotmányossági vizsgálata.* Az absztrakt alkotmányértelmezés tárgya tipikusan egy törvényhozásra szánt koncepció, vagy valamely más, tervezett közhatalmi cselekvés előzetes, „biztonsági" vizsgálata, illetve hatáskörök gyakorlásának akár előzetes, akár utólagos alkotmányossági minősítése. Az indítványozó „alkotmányjogi problémáját" rendszerint (hipotetikus) tényállás formájában fogalmazza is meg; egészen kivételes eset, ha a

meg, mint más határozatai, és ezért azt az alkotmánybíróság mindkét szenátusának követnie kell. Ez pedig gyakorlatilag az alkotmányértelmezés mindenkire kötelező voltát jelenti. Noha az államfő erre azzal reagált, hogy kérdését visszavonta, az alkotmánybíróság a hatáskört értelmező döntését közzétette: BVerfGE 2, 79. A tanácsadás jogkörét azután meg is szüntették.

[15] Az Országgyűlést, a Minisztertanácsot és a Legfelsőbb Bíróságot az Abtv. indokolása volt hivatott megnyugtatni: jogszabály-értelmezésüket az elvont alkotmányértelmezés „nem érinti".

kérdésfeltevés is absztrakt.[16] Az indítványra okot adó konkrét ügy, vagy az indítvány motivációja pedig akkor is ismert, ha maga az indítvány – megint csak kivételes esetben – nem hivatkozik rá.[17] Az elvont alkotmányértelmezést tehát az Abtv. által kiválasztott kevesek bármely alkotmányossági problémájuk eldöntésére indítványozhatják, annak terhe – vagy éppen kívánatos volta – mellett, hogy az Alkotmánybíróság döntése az indítványba foglalt vagy amögött álló konkrét ügyben *is* kötelező lesz.

Az alkotmányértelmezési hatáskör általánosságára azzal reagált az Alkotmánybíróság, hogy igyekezett e hatáskör szubszidiáriusságának érvényt szerezni, vagyis nem bocsátkozott absztrakt alkotmányértelmezésbe, ha az alkotmányossági probléma megoldására más hatáskör is létezett; továbbá szűkítő feltételeket határozott meg az eljárásba bocsátkozáshoz. Mindezek ellenére az elvont alkotmányértelmezés vitatásának oka e hatáskör – valószínűleg nem tudatosított – rendkívüli szélessége, bármely konkrét probléma alkotmánybírósági útra terelésének a lehetősége.

Része ennek a zavarnak *az elvont alkotmányértelmezés és „az indítványra okot adó" konkrét ügyben való döntés viszonyának* nem tisztázott volta, sőt a való helyzetnek nem megfelelő beállítása. Ehhez – szerencsétlenül – az Alkotmánybíróság maga is hozzájárult, amikor kimondta, hogy „az

[16] Csak az Alkotmányban a fegyveres erők irányítására feljogosított szervek irányítási hatáskörei egymáshoz való viszonyának tisztázására vonatkozó indítvány volt ilyen. A köztársasági elnök kinevezési jogköre és a miniszteri ellenjegyzés értelmezését már olyan szempontok alapján kérte az indítványozó, amelyek részben tényállásszerűek, részben további elvont eljárási részkérdések (ABH 1991, 220.).

[17] Itt is az említett Göncz-ügyek, továbbá a köztársasági elnöki jogkört gyakorló országgyűlési elnök e megbízatása megszűnésének időpontja képezik a kivételt. Nehéz lenne azt mondani, hogy a taxisblokád után, a médiaháború közepén a konkrét ügyről ne tudott volna az Alkotmánybíróság, ugyancsak tudni lehetett Szűrös Mátyás „ideiglenes köztársasági elnök" tudakozódásának okát a választások előtt. A harmadik kivétel a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványa egy a Legfelsőbb Bíróságon folyamatban lévő – és a sajtóban bőven szereplő – ügyben felmerült alkotmányossági kérdés tisztázására, amelynek tényállását e körülmény említése nélkül tartalmazza az indítvány.
A politikailag is jelentős ügyek kapcsán érkezett indítványok közül a kárpótlási indítvány tartalmazza, hogy az alkotmányossági vizsgálatot a kormány privatizációs programja kapcsán kéri, mielőtt a törvényjavaslatok kidolgozása megkezdődne. Az 1997-es népszavazási ügyben az ombudsman hivatkozik arra, hogy a Kormány konkuráló népszavazási indítványa kapcsán már saját hatáskörében vizsgálatot végzett, s a jogkérdés tisztázása végett fordul az Alkotmánybírósághoz – három, tényállásszerűen megfogalmazott kérdés alkotmányossági vizsgálatát és eldöntését kérve.

elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá". Az Alkotmánybíróság – az értelmezésre alkalmasnak tartott – indítványt azon az absztrakciós fokon válaszolja meg, amelyet az tartalmazott: ha az „alkotmányjogi probléma" tényállásszerűen volt megfogalmazva, az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés eredményét a határozat rendelkező részében e tényállásra alkalmazza is. A korai határozatok erre szorítkoztak; később külön, elvont formában megfogalmazta az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés eredményét is. Ha az indítványban nem volt konkrét tényállás, a rendelkező rész törvényi tényállásra hasonlít(hat csak). Az indítványban felvetett kérdésre azonban – ismétlem – kötelező választ ad. Más kérdés, hogy ha az értelmezés eredményét absztrakt tétel formájában is megállapítja az Alkotmánybíróság a tenorban, akkor ez a norma természetesen a jövőben minden esetben alkalmazható és alkalmazandó. A konkrét ügyhöz való viszony e természetét elrejti a hatáskör közkeletű megnevezése, az elvont alkotményértelmezés; s félreértésre ad okot a bevezetését indokoló miniszteri magyarázat is. Az ugyanis, hogy „a gyakorlatban az Alkotmány egyes rendelkezései absztrakt (nem konkrét esethez, például valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódó) értelmezésének szükségessége is felmerülhet", csakis úgy érthető, hogy az értelmezés az Alkotmánybíróság többi hatáskörébe nem illő esetben válik szükségessé, s ennyiben „önálló", azaz nem egy más hatáskörben való döntéshez szükséges értelmezés.

b) Bár az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak köre – az értelemszerűen még szűkebb előzetes normakontrolltól eltekintve – igen szűk, mégis rendszeresen szerepelt az Alkotmánybíróság napirendjén, s használatáról azok sem mondtak le, akik elméletben osztanák az e hatáskör politikai veszélyeit állító nézeteket.[18]

Kezdetben, 1990-től 1993-ig számszerűen a „preventív" alkotmányértelmezési indítványok domináltak, amikor is a jogalkotó már a törvényjavaslat kidolgozása előtt, vagy a kormányzat még cselekvését megelőzően tisztában kívánt lenni az alkotmányos lehetőségekkel. Erre inthette korábbi alkotmánybírósági döntés (mint a kamatadó esetében),[19] szolgálhatott az alkotmányossági teszt politikai koncepciók közötti vitában döntőbíróként (kárpótlás),[20] eldönthetett parlamenti vitát (a minősített többség szükséges-

[18] 1990-ben 5, 1991-ben 1, 1992-ben 3, 1993-ban 2 elvont alkotmányértelmező határozat született, 1994-ben nem volt ilyen határozat, majd 1995-ben 1, 1996-ban 1, 1997-ben 3, 1998-ban 2 döntés volt elvont alkotmányértelmezés tárgyában.

[19] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136.

[20] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

ségéről),[21] vagy egyszerűen védekezni akart a várható támadások ellen (mint a lakosság vallási felmérése vagy a honvédség vezetésének átalakítása ügyében).[22] Sőt, tanácstalanságában is alkotmányértelmezéssel szeretett volna Alkotmányban előírt törvény-előkészítői feladatához keretet kapni a Kormány, amikor a köztársasági elnök sérthetetlenségének vagy a környezethez való jog tartalmának értelmezését indítványozta.[23] Az Alkotmánybíróság legelső határozata szintén preventív törvényhozási ügyben született. Akkor senkiben nem tudatosult – az alkotmánybírákban sem –, hogy az alkotmányozó hatalom veti alá magát egy jövendő alkotmánymódosítás alkotmányossága tárgyában az Alkotmánybíróság határozatának.[24] Bírósági ítélet előtti „előzetes" tisztázást kért a Legfelsőbb Bíróság elnöke a bírósága előtt folyamatban lévő ügyben felmerült alkotmányossági kérdésben.[25]

A szűkebb értelemben vett hatásköri ügyek, azaz a közvetlenül az Alkotmányon alapuló hatáskörök értelmezése, a köztársasági elnöki hatáskörre koncentrálódtak, szintén az Alkotmánybíróság első éveiben. (A három Göncz-ügyön kívül Szűrös Mátyás kívánta tisztázni, meddig tart „ideiglenes" köztársasági elnöki hivatala.)[26] De 1998-ban is érkezett indítvány az ombudsmanok és az ügyészség hatásköri vitájában.[27]

Az alkotmányértelmezési esetek további markáns csoportját képezik a népszavazással kapcsolatos határozatok. Ezek az indítványok népszavazási kezdeményezés alkotmányosságát kérték tisztázni konkrét esetekben, amikor a parlament feloszlatására, a köztársasági elnök jogállásának megváltoz-

[21] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

[22] 74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.; 63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 284.

[23] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.

[24] Az Országgyűlés annak eldöntését kérte, hogy az 1989. novemberi népszavazásra tekintettel van-e alkotmányos akadálya az Alkotmány módosításának a köztársasági elnök megválasztása módja tekintetében [1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.].

[25] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.

[26] Göncz I.: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; Göncz II.: 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; Göncz III.: 26/1992. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1992, 207. Szűrös: 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

[27] 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.

tatására kezdeményeztek népszavazást, illetve – a földtulajdonszerzés ügyében – konkuráló népszavazási kezdeményezést indított a Kormány.[28]

Mint a fenti áttekintés is bizonyítja, az absztrakt alkotmányértelmezés valóban gyűjtőedénye a normakontrollon kívül eső mindenféle „konkrét alkotmányjogi problémának". Az Alkotmánybíróság elvont alkotmányértelmezései között voltak az alkotmányosság és a jogállami gyakorlat szempontjából kiemelkedő fontosságú ügyek, és mára elfeledett, napi érdekű döntések. Mint egyetlen alkotmánybírósági hatáskör sem, az alkotmány önálló értelmezése sincs eleve a nagy horderejű politikai következményekkel járó döntésekre predesztinálva. Az alkotmányértelmező határozat – például a megsemmisítésre vezető normakontrollal, de még a kötelezést és határidőt tartalmazó mulasztási határozattal összehasonlítva is – „gyenge", nincs szankciója, végrehajtása az értelmezett szabály címzettjén múlik (mint a normáké általában). A nagy ügyek jelentőségét nem a hatáskör, s nem is annak szankciós volta, hanem az eldöntött alkotmányossági problémák jelentősége adja. Természetesen hozzájárul ehhez az alkotmányértelmező határozat rendelkező részébe foglalt értelmezés megkérdőjelezhetetlen normatív ereje,[29] továbbá az is, hogy e hatáskör nélkül számos ilyen normatív értelmező tétel megállapítására nem, vagy igen nehezen kerülhetett volna sor.

c) Az Abtv. az alkotmányértelmezési hatáskörre nézve semmiféle tartalmi rendelkezést, így korlátot sem tartalmaz, eljárási szempontból a határozat *Magyar Közlöny*ben való közzétételének kötelező volta utal a határozat normatív voltára,[30] ezen túl még az indítványozók (szűk) körét határozza meg a törvény. A hatáskör elvi körvonalai az első Alkotmánybíróság műkö-

[28] Tágabban értelmezve tehát ezekben is hatáskörgyakorlás alkotmányosságában kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, emögött azonban a népszavazás tárgyára és eljárására vonatkozó konkrét kérdések álltak. Parlament feloszlatásával kapcsolatban: 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.; 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; köztársasági elnök: 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.; 25/1995. (V. 10.) AB határozat, ABH 1995, 427.; földtulajdon: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.; 62/1997. (XII. 5.) AB határozat, ABH 1997, 542.

[29] Tudniillik ha sor került ilyen normatív megállapításra. A kezdeti tényálláseldöntő határozatokban („nincs akadálya" az alkotmánymódosításnak, a 70/A. §-ba ütközik a tervezett kárpótlás módja) még nem az értelmezést, hanem annak eredményét mondta ki határozatban az Alkotmánybíróság. Másrészt itt fel sem vethető, mint a normakontroll-ítéletek rendelkező részébe kiemelt elvont alkotmányértelmező normáknál, hogy ezeket milyen hatáskörben is hozta az Alkotmánybíróság.

[30] Az alkotmányértelmezésen kívül csak a jogszabály megsemmisítéséről szóló határozatot kell *a Magyar Közlöny*ben közzétenni.

dése alatt folyamatosan alakultak. Egyrészt az indítvány elfogadhatóságáról alkotott az Alkotmánybíróság azonnal, már 1990-ben elvont – és megszorító – szabályt (lásd alább). Alkalmilag felmerült az elvont alkotmányértelmezés elhatárolása más hatásköröktől – ez még a kilencedik év végén is napirendre került, s e hatáskör szubszidiárius voltával függ össze.[31] A jogintézmény tartalmi jellemzőinek kialakításánál az Alkotmánybíróság – sokrétű motivációból – az intézmény absztrakt jellegét igyekezett rendező elvként használni. Ennek egyik aspektusa a „konkrét ügytől" (az indítványozó konkrét ügyének eldöntésétől) való elhatárolódás, amely azonban sokkal differenciáltabb megítélést követel, mint ahogy a Göncz-ügyekben a bíróság belső vitáiban felmerült, és ahogy ennek nyomán a politika és a közvélemény számára rögzült. Az indítványozót az alkotmányértelmezés kérésére motiváló konkrét ügy, az indítványban az általánosítás különböző szintjén megfogalmazható „konkrét alkotmányjogi probléma", amelyet az Alkotmánybíróságnak meg kell oldania, az alkotmánybírósági határozat kötődése e probléma hipotetikus tényállásához, de egyben a határozat mindenkire kötelező volta, amely értelemszerűen azt követelné, hogy az alkotmányértelmezés maga is normatív módon megjelenjék a határozatban, s esetenként még a „konkrét alkotmányjogi probléma" megoldása is – bonyolult és függő feltételekkel teli összefüggésrendszert alkot. Mindez nem redukálható arra tételre, hogy „az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá". Az Abtv.-ben szabályozott alkotmányértelmezés egyetlen törvényi jellemzője a normatív értelmezés, az Alkotmánybíróságnak az ezt kifejező ítélettípust kellett kialakítania. Másrészt az indítványra okot adó konkrét ügy az Alkotmánybíróság szá-

[31] Már az 1990-ben megállapított elfogadhatósági feltételek alapján visszahull az indítvány a normakontrollba, ha annak alapján is elbírálható; a köztársasági elnök törvénysértésért való felelősségre vonása (Alkotmány 31/A. §) körébe tartozik, hogy kinevezési hatáskörét alkotmányosan gyakorolta-e. Hat évvel később egy alkotmánybírósági döntésre nem került, s így párhuzamos véleményben rekedt teszt javasolta általában is elhatárolni a hatásköri összeütközést és az alkotmányértelmezést, amelyek rokonságát az indítványozási és ítélkezési gyakorlat bőven igazolta. (Ha az Alkotmánybíróság nem korlátozza magát az alkotmányossági elbírálást egyáltalán nem igénylő, klasszikus közigazgatási hatásköri vitákra, akkor a hatásköri összeütközés az egyetlen hatáskör, amely a normakontrollon felül, az alkotmányértelmezés mellett még más „alkotmányjogi problémák" elbírálására nyitva állhat.) Ha a hatásköri vitában jelentős elvi súlyú alkotmányossági kérdés merül fel, s a közérdek általános érvényű hatásköri rendezést kíván meg, akkor elvont alkotmányértelmezést ad az Alkotmánybíróság, még azon az áron is, hogy ez esetben tér marad az illető jogalkalmazóknak további, saját értelmezésre. 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 543.

mára csak mint hipotetikus tényállás létezik – ebben viszont döntenie is kell. Hogy van-e az elbírált „konkrét alkotmányjogi problémának" 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.[32]

Az Alkotmánybíróság kezdeti alkotmányértelmezési határozatai szinte kivétel nélkül az indítványban leírt konkrét problémát válaszolták meg az indítványozott alkotmányértelmezés alapján: „az 1989. november 26-ai népszavazás első kérdésére adott válasz eredménye nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 29/A. § első bekezdését módosítsa"; a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés a reprivatizációban alkotmányellenes, a tulajdoni garancia a termelőszövetkezetek földtulajdonát is védi; a lakosság körében végzett önkéntes alapú vallási felmérés nem alkotmányellenes; a honvédség főparancsnoka és a vezérkari főnök lehet ugyanaz a személy. Hipotetikus tényállás nélkül csak a köztársasági elnök jogállásáról kértek alkotmányértelmezést, erre az Alkotmánybíróság absztrakt, normajellegű válaszokat adott. Éppen az ilyen absztrakt válaszok további értelmezhetősége a norma címzettjei által vezetett oda, hogy immár az értelmezések alkotmányosságának felülvizsgálatát kérték. Az Alkotmánybíróság azzal a követelménnyel szabott határt az egyre konkrétabb – és most már tényállásszerűvé váló – továbbértelmezési indítványoknak, hogy az elvont alkotmányértelmezés nem válhat a konkrét ügyben való döntéssé. Ebből a távolságtartásból levezette továbbá azt a követelményt, hogy az értelmezendő kérdésnek olyannak kell lennie, „amelyre megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben alkalmazható válasz adható".[33] Az első megszorító ismérv az elvont alkotmányértelmezés természetével nincs összhangban. Az Alkotmánybíróság e közjáték után is minden, az indítványban felvetett tényállást pontosan értékelt és eldöntött alkotmányossági szempontból, tekintet nélkül arra, hogy az hipotetikus tényállás volt-e, vagy maga az indítvány írta le nagyon is valóságos voltát. Fennmaradt viszont a második ismérv, amely az intézmény fogalmához társított absztrakt jelleget egyértelművé és követelménnyé tette. 1992-től kezdve nemcsak az értelmezés eredménye, de maga a konkrét probléma eldöntésére vezető alkotmányértelmezés is szerepel a határozat rendelkező részében, a fenti ismérvnek megfelelő normaszerű megfogalmazásban. Ez-

[32] „Csak az Isten tudja, van-e a világon Dulcinea vagy nincs, puszta fantom-e ő vagy sem, s ez nem is olyan tárgy, ami felől szükséges volna az utolsó porcikáig bizonyosságot szerezni."

[33] ABH 1992, 211.

zel a többszintű ítélettípussal (értelmező norma – alkalmazása az indítvány konkrét kérdésére) békítette ki az Alkotmánybíróság az elvont alkotmányértelmezés intézményében feszülő ellentmondást a „bármely alkotmányossági probléma eldöntése" és a normatív jelleg között.

Tanácsadó vélemény és kötelező alkotmányértelmezés

Az elvont alkotmányértelmezést gyakran állítják egy sorba a tanácsadó véleménnyel, gyakran abból a célból, hogy az Abtv.-nek ezt az intézményét a külföld számára ehhez az ismert fogalomhoz és hatáskörhöz kapcsolva érthetővé tegyék. Ez a rokonság azonban azzal is szembesít, hogy a „tanácsadó vélemény" intézményét az alkotmánybíráskodás korábban több helyütt is kivetette magából. Az *advisory opinion,* s a német alkotmánybírósági *Gutachten* ellen szóló érveket valóban érdemes a magyar elvont alkotmányértelmezés szempontjából is megvizsgálni, annál is inkább, mert első pillantásra úgy látszik, hogy maga az Alkotmánybíróság is felvetette őket. A jogintézmény körüli, testületen belüli viták mintegy ösztönösen ezen a fogalmi kereten belül folytak. Az ellenérv lényege, hogy az elvont (tanácsadó) alkotmányértelmezés az alkotmánybíróság alkotmányos helyzetével és feladatával nem egyeztethető össze. Ezt különböző oldalról fogalmazzák meg: összefér-e az ilyen hatáskör a hatalmi ágak elválasztásával; bírói feladat-e; átvállalhatja-e az alkotmánybíróság a politikai döntéshozók felelősségét stb.

A kérdések azonossága nem elég ahhoz, hogy a problémák is ugyanazok legyenek. A hatalommegosztás kérdéséhez elsősorban tisztázni kell, hogy milyen is az a bírói hatalom, amellyel az elvont alkotmányértelmezés összeférhetetlen lenne, s pontosan milyen is ez az alkotmányértelmezési hatáskör. A magyar Alkotmánybíróság bírói hatalma alapvetően más, mint az amerikai legfelsőbb bíróság saját magára értelmezett bírói hatalma. Másodszor: az Abtv. szerinti elvont alkotmányértelmezés nem tanácsadó vélemény, hanem erga omnes kötelező határozat, s így az indítványozónak sem tanácsot ad, hanem őt is kötelező jogi normát.

Az Alkotmánybíróság nemegyszer alapozta döntését saját szerepfelfogására, értelmezve ezzel az alkotmánybíráskodás jellegét a magyar alkotmányos rendben.[34] Az Alkotmánybíróság nem rettent volna vissza attól sem, hogy az elvont alkotmányértelmezést gyakorlatilag ellehetetlenítse, ha azt az alkotmánybírósági funkcióval összeegyeztethetetlennek találta volna (mint megtette ezt az előzetes normakontrollal). Az elvont alkotmányértelmezéssel azonban az Alkotmánybíróság nem helyezkedett ahhoz hason-

[34] Például – ugyancsak a tanácsadó funkciótól való elhatárolódás érdekében – a 15/1991. (IV. 20.) AB határozatban, ABH 1991, 61.

lóan, elvi alapon szembe. A köztársasági elnök kinevezési jogkörének értelmezését kivéve készséggel és egyhangúan végezte el az elvont alkotmányértelmezést, sőt ha tehette, végrehajtási biztosítékokat fűzött hozzá.[35] Ugyanazokat a funkcionális érveket másra használta a magyar Alkotmánybíróság, mint az említett amerikai és német bíróság. A hatalommegosztás és a bírói funkció érvei ott az intézmény teljes elutasítására vezettek.[36] A magyar Alkotmánybíróság viszont e hatáskörét gyakorolni akarva, annak határait vonta meg önértelmezése szerint.

Az amerikai legfelsőbb bíróság már 1793-ban (s azóta is) mereven elutasította, hogy tanácsadó jogi véleményt adjon a végrehajtó hatalomnak. Ez ugyanis az államhatalmi ágak elválasztásával nem férne össze. A tartalmilag döntő érv azonban a bírói hatalom jellege: a bíró konkrét ügyben végső döntést hoz, a tanácsadó vélemény azonban hipotetikus tényállásra vonatkozik, s más hatalmi ág felülvizsgálhatja. Ez az, ami a bírósággal összeférhetetlen. Az, hogy a bíróság ilyenkor a másik hatalmi ág helyett hozna politikai döntést, csupán a hatalommegosztási érv másik megközelítése. (Az alkotmánybíráskodás beillesztése ebbe a sémába kétszáz éve vitatott kérdés.)

A magyar Alkotmánybíróság azonban nem része az Alkotmány X. fejezetében konstitutált, „igazságszolgáltatást" végző bírói hatalmi ágnak, hanem önálló alkotmányos szerv. A konkrét *case or controversy* hiánya azoknak a rendes bíróságoknak a problémája, amelyek alkotmánybírósági funkciót is ellátnak.[37] A rendes bíró konkrét ügydöntő feladatkörével szemben az Alkotmánybíróságot alkotmánybírósággá tévő hatáskör, a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata nincs konkrét ügyhöz, még kevésbé konkrét jogsérelem orvoslásához kötve. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az absztrakt normakontroll uralja, s absztrakt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítása is. Az elvont alkotmányértelmezés is elvont hatáskör: ez fejeződik ki mind önálló normaalkotó funkciójában, mind abban, hogy konkrét ügyhöz csak egy hipotetikus tényállás közvetítésével kapcsolható. Az Alkotmánybíróság hatáskörei között éppen az egyedi

[35] Például az 1997-es népszavazási döntésben.

[36] Így is kérdéses, hogy szükségszerűen-e. Kanadában például a legfelsőbb bíróság gyakorolja és pozitívan értékeli az advisory opinion intézményét.

[37] Az amerikai legfelsőbb bíróság az 1920-as évekig még megállapító ítéletet sem volt hajlandó hozni. Végül külön törvény állapította meg erre a hatáskörét.

ügyben való döntés a kivételes, s e hatáskörei nem szükségképpen alkotmánybírósági jellegűek: elláthatná őket rendes bíróság is.[38]

Rövid fennállás után megszüntették az európai alkotmánybíróságok modelljéül szolgáló német alkotmánybíróság hatáskörét is tanácsadói vélemény adására.[39] A magyar Alkotmánybíróság elvont alkotmányértelmezése azonban *nem tanácsadó vélemény,* hanem *erga omnes kötelező határozat.* Így az Alkotmánybíróság viszonya az indítványozó által képviselt hatalmi ághoz teljesen más, mintha tanácsadó véleményt adott volna. Kihirdetésének pillanatától mindenkit kötelez, az indítványozót, s az értelmezett norma címzettjét is, s ha van ilyen, az indítványra okot adó konkrét ügyben is alkalmazni kell az Alkotmánybíróság értelmezését.[40]

Más hatalmi ágakkal szemben állva az alkotmánybíróság *bíróság.* A tanácsadó véleménnyel szemben az Abtv. szerinti önálló alkotmányértelmezést *bírói* funkciójában hozza meg az Alkotmánybíróság: az alkotmányossági kérdést tekintve ugyanis a határozat bírói, azaz *végső döntés.* Ezt nem befolyásolja az értelmező határozat sajátos viszonya az indítványra okot adó konkrét ügyhöz, amelynek az Alkotmánybíróság ítélete bizonyosan nem végleges lezárása. Az Alkotmánybíróságnak több olyan hatásköre van, amelyekben eljárva határozata egy olyan politikai folyamat része lesz, amelyet más hatalmi ágak uralnak. Ilyen például az előzetes normakontroll során hozott határozat, vagy az alkotmánysértő jogalkotói mulasztás megállapítása. Az Alkotmánybíróság azonban sosem engedte meg, hogy egy, *az alkotmányossági megítélés véglegességét* veszélyeztető politikai folyamat részévé váljon. Hatásköreit ennek megfelelően alakította. Látványosan megvédte például bírói funkcióját az Alkotmánybíróság másik „politikai" hatáskörével, az előzetes normakontrollal kapcsolatban, ahol éppen a végső döntés megtartása érdekében szűkítette eljárását a többé már nem változtat-

[38] El is látnak Magyarországon a rendes bíróságok olyan hatásköröket, amely másutt szokásosan alkotmánybíróság által végzett állambírósági funkció: pártok alkotmányosságának felülvizsgálata a bejegyzés és törlés kapcsán, választási bíráskodási feladatok. A népszavazási alkotmányossági kifogás sem szükségképpen az Alkotmánybíróság hatásköre.

[39] A német alkotmánybíróság kijelentette, hogy tanácsadó véleménye is csak kötelező lehet. Lásd fenn. A hatáskört 1961-ben szüntették meg.

[40] Ezt az Alkotmánybíróság az 1997-es népszavazási ügyben a félreértések elkerülése végett külön is kimondta a rendelkező részben. Teljesen indokolatlan volt az ezen való politikai felzúdulás, de még inkább érthetetlenek egyes szakmai megnyilatkozások, amelyek szerint az értelmezés csak jövőbeli ügyekre vonatkozhatna. Természetesen kötelezte a Göncz I. határozat is a köztársasági elnököt az indítványra okot adó kinevezési ügyekben.

ható törvényjavaslati szövegre. Itt jelentette ki öntudatosan, hogy az Alkotmánybíróság nem tanácsadója, hanem bírája az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság ítéletében foglalt, végleges alkotmányossági kijelentés nemcsak az absztrakt alkotmányértelmezéskor szolgál egy még csak elkövetkező politikai folyamat kiindulásául és keretéül, hanem más, a klasszikus bírói funkciótól hasonlóképpen idegen, de alkotmánybírósági hatáskörként sosem problematizált hatáskörnél is: az alkotmánysértő jogalkotói mulasztás megállapításánál.

Az Alkotmánybíróság bírói funkciójának sajátossága, hogy a normakontroll során az Alkotmánybíróság – a rendes bíróságtól eltérően – nem valamely nyitott jogvitát dönt el, hanem a jogalkotó által már meghozott döntést revideál. Az elvont alkotmányértelmezés ebből a szempontból viszont rendhagyó: nem *second thought*. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmező határozat *eredeti normaalkotó jellegét* tette meg e hatásköre jellemző vonásának, nemcsak az „érett" határozatok felépítésében, hanem elvileg már az indítvány elfogadhatóságának elbírálásában is: a kérdésnek az elvont és a jövőben is irányadó válaszra alkalmasnak kell lennie. Viszont – eltérően más normaalkotóktól – lehetősége van az Alkotmánybíróságnak arra is, hogy értelmezése végrehajtását utóbb maga bírálja el. Kevésbé volt szerencsés, ha ennek érdekében ismét elvont alkotmányértelmezéssel fordultak az Alkotmánybírósághoz (mint a Göncz-ügyekben, vagy a miniszterelnök a népszavazási határozat után), hiszen ekkor ismét csak elvont továbbértelmezésre nyílik lehetőség. Hatékonyabban kontrollálhatja alkotmányértelmezése betartását az Alkotmánybíróság más hatásköreiben: „preventív" indítványra hozott döntését normakontrollként, mint a kárpótlási törvények esetén; „hatásköri" ügyekben pedig egyedi magatartás elbírálására szolgáló hatásköreiben eljárva, mint amilyent például a népszavazási törvény biztosít, vagy – egyelőre lehetőségként – a hatásköri összeütközés megfelelő kialakítása révén.

Alkotmányértelmezés más hatáskörökben

Az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskör kialakítása és megszilárdítása párhuzamosan és – ha nem is tudatosan, de az azonos törekvések közös nevezőjén – kölcsönhatásban folyt más hatáskörök fejlődésével. *Az önálló elvont alkotmányértelmezés megkülönböztetése a más hatáskörökben végzett alkotmányértelmezéstől mindig viszonylagos marad,* legyen szó akár a minden alkotmánybírósági döntéshez nélkülözhetetlen, az indokolásban nyomon követhető és nemegyszer általános tételként is megfogalmazott alkotmányértelmezésről, akár a tenorban meghatározott alkotmányértelmező normáról.

a) Már az Alkotmánybíróság első évének tapasztalatai alapján nyilvánvaló volt, hogy az Abtv. 1. § *g)* pontja szerinti hatáskörben végzett önálló alkotmányértelmezés és a más döntésekhez szükséges alkotmányértelmezés nem különbözik sem „elvi" jellegében, sem gyakorlati jelentőségében, sem az elvontság fokában, de még az Alkotmánybíróság politikai felelőssége tekintetében sem. „Valójában véletlen, hogy az Alkotmánybíróság legjelentősebb alkotmányértelmezéseire milyenfajta eljárásban kerül sor."[41]

Az Alkotmánybíróság kezdettől hajlott arra, hogy a határozat alapjául szolgáló alkotmányossági érvelést elvi tételek formájában is rögzítse. Ezt eleinte az indokolás végén, három csillaggal elkülönített elvi részben tette meg, s később is állandósult figyelemfelhívó formulákkal különítette el elvi jellegű megállapításait a többi indokolási résztől. („Az Alkotmánybíróság elvi éllel megállapítja...") Az indokolásban maradt alkotmányértelmezések között az egész alkotmánybíráskodás és alkotmányfejlődés alaptételei vannak, az egyes intézmények tisztázásától – mint a szubjektív jog és az államcél megkülönböztetése, vagy az intézményvédelem, de ide sorolható az alapjog-korlátozás módszertana: a lényeges tartalom megállapítása – az alapelvek és alapjogok tartalmának kifejtéséig, mint például a jogállamiság vagy az általános személyiségi jog. Ezeket a tételeket nemcsak az Alkotmánybíróság,[42] hanem a törvényhozó, sőt a bíróságok is követik.[43]

Az indokolásban meghatározott absztrakt alkotmányértelmezés tekintetében nincs különbség az alkotmányértelmező és a más hatáskörben hozott ítéletek között. Az önálló alkotmányértelmező határozat indokolása is tartalmazhat olyan általános alkotmányértelmezést, amely nem kerül ki a rendelkező részbe, de amelynek jelentősége bármely ott kimondott értelmező megállapítással fölér. Az alkotmányértelmező határozat ugyanis maga is indokolást kíván, amihez az Alkotmányt értelmezni kell, s az indítvány „konkrét alkotmányjogi problémáját" megválaszoló megállapításokat még általánosabb tételekből kell levezetni. Az első két-három évben az volt jellemző, hogy az alkotmányértelmező határozat az indítvány konkrét kérdését válaszolta meg, azaz Alkotmánybíróság a rendelkező részbeni alkotmányértelmezés elvontságát az indítványhoz igazította. A kárpótlás kapcsán hozott első, alkotmányértelmező ítéletre néhány hónap múlva visszatekintő értékelés érzékletesen megragadta a határozat „sajátos kettősségét, sőt lebegését a konkrét kérdések felett". *Az Alkotmánybíróság első éve* megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság a pozitív diszkriminációról „absztrakt

[41] Lásd e kötet 37. oldalán.

[42] A maga számára biztos normának szánta, s az első Alkotmánybíróság be is tartotta.

[43] A bíróságok például a sortűzperekben.

és végsőnek tetsző megfogalmazásban" olyan tesztet állított fel, amelyet az Alkotmánybíróság és a törvényhozó is szilárd formulaként fog használni a jövőben, és hasonló, az ügyön túlmutató elveket fektetett le a tulajdon védelméről is. „Ezzel az elvi réteggel szemben" a föld és más tulajdoni tárgyak reprivatizációjával az Alkotmánybíróság kizárólag annyiban foglalkozott, amennyiben ezekre nézve az indítvány adatot és kérdést tartalmazott, és ügyelt arra, hogy ne hivatkozzon a Kormány tervezeteire. A voltaképpeni alkotmányértelmezés – a 70/A. és a 13. § bizonyos aspektusait kifejtő „elvi réteg" – az indokolásban maradt, mint bármely normakontrollnál vagy más hatáskörnél, s a rendelkező részbe az indítványra adott konkrét válasz került. (Alkotmányellenes, ha egyes személyek volt tulajdonát aszerint reprivatizálják, vagy sem, hogy mi a tulajdon tárgya; az Alkotmány 13. §-a a mezőgazdasági termelőszövetkezetek termőföldjét is védi.) A Göncz-határozatok a köztársasági elnök jogállásának egészét értelmezik az Alkotmány parlamentáris rendszerében, s ebből vezetik le a főparancsnoki jogállásra és a kinevezési hatáskör gyakorlására vonatkozó, a határozatok rendelkező részében szereplő megállapításokat. Azt a sarkalatos alkotmányértelmező tételt viszont, amelyből az egész határozat következik, hogy ugyanis a köztársasági elnök nem a végrehajtó hatalom része, az indokolás mondja ki.[44]

b) A rendelkező részben megállapított alkotmányértelmezést formális kötelező ereje különbözteti meg az indokolásban elvégzett alkotmányértelmezéstől.

A kétszintű – alkotmányértelmező normát és a konkrét ügy eldöntését is tartalmazó – alkotmányértelmező határozatokkal egy időben, 1992 után megjelentek elvont, mindenkit kötelező alkotmányértelmező tételek más hatáskörben hozott határozatok tenorjában is, mint az adott ügy tényállásától független normák (amelyek persze az illető döntésre is irányadók voltak). Ilyen például az egészséges környezethez való jog kapcsán a status quo fenntartásának kötelezettsége, az igazgatási határozatok érdemi bírói felülvizsgálhatóságának követelménye, a vallásszabadság alapjogából és az állam és egyház elválasztásából az államra háruló kötelezettségek meghatározása; vagy a jogbiztonság értelmezése a szociális jogok vonatkozásában.[45]

[44] Ugyancsak az indokolás tartalmazza azt a következményt is, hogy ezért az Alkotmány kizárja azt a köztársasági elnök által érvényesíteni kívánt koncepciót, amely szerint a szűkebb közigazgatási aktusokon kívül a köztársasági elnök és a miniszterelnök konszenzuson alapuló döntéseket hoznának. A rendelkező rész ennek további konkretizálása.

[45] Alkotmány 18. és 70/D. §: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; Alkotmány 57. § (1) bekezdése: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; Alkot-

A kétfajta absztrakt alkotmányértelmező határozati rendelkezés kötelező ereje – mivel a tenorban állapította meg az Alkotmánybíróság az értelmezést – nem különbözik egymástól. Az eltérés abban van, hogy egy részüket nem az Abtv. 1. § *g)* pontja szerinti, alkotmányértelmezésre irányuló indítvány alapján hozta az Alkotmánybíróság. Ez azonban az eldöntendő alkotmányossági kérdésekre nincs befolyással.

A tenorba kiemelt alkotmányértelmező tételeket ugyanabból a szándékból fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, mint az indokolásban megállapított elvi jelentőségű alkotmányértelmezéseket. Ezek formális megkülönböztetése az indokolás egyéb részeitől arra hívja fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság az ilyen megállapításokat ítélkezésében követni fogja, s ezért ezzel más hatalmi ágaknak is számolniuk kell. Ezek az elvi tételek az alkotmánybíráskodásban de facto normák. Amikor az Alkotmánybíróság egyre gyakrabban a rendelkező részben is elhelyezte ilyen megállapításait,[46] ezeknek az értelmezéseknek alapvető voltát akarta nyilvánvalóvá és köztudottá tenni, vagyis elsősorban azt akarta biztosítani, hogy azok ne maradjanak rejtve az indokolásban. Arra nem fordított különösebb figyelmet, hogy az ilyen alkotmányértelmezések normatív erejét tekintve ezzel milyen változás történik – ez az Alkotmánybíróság saját gyakorlata számára közömbös is volt. Formálisan nézve viszont a tenorban megfogalmazott alkotmányértelmező tételek erga omnes kötelező ereje nem vonható kétségbe, s nincs olyan szerv, sem eljárás, amely azt kérdésessé tehetné. Az Alkotmánybíróságon belül nem vetődött fel, hogy az ilyen elvi megállapítások a hatáskörgyakorlás szempontjából aggályosak lennének. E tételek az indítvány elbírálásához feltétlenül szükségesek, megállapításukkal szemben még az sem hozható fel, hogy az Alkotmánybíróság túlterjeszkedik az indítványon, hiszen csakis az abban szereplő kérdéssel foglalkozik. Nota bene: ha egy alkotmányértelmezésre irányuló indítvány tényállásszerűen megfogalmazott „konkrét alkotmányjogi problémája" eldöntését kéri az Alkotmány konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezése alapján, az alapul szolgáló értelmezés elvont tételként való kiemelése a tenorba ugyanúgy viszonyul a konkrét kérdés eldöntéséhez, mint bármely más hatáskör esetében, s a rendelkező rész ilyen kialakítása éppúgy az Alkotmánybíróság elképzelésének eredménye saját hatáskörei alakításáról.

mány 60. §: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; Alkotmány 2. § (1) bekezdése: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.

[46] Igen gyakran az ilyen megállapítások nem is szerepeltek a határozattervezet rendelkező részében, hanem a teljes ülés döntött úgy, hogy bizonyos indokolásbeli tételeket a tenorban megismétel.

Mi több: a konkrét ügy tényállásától elvont tétel megállapítása mindkét esetben egyformán kényes és kockázatos operáció: elég körültekintően sikerül-e az elvonatkoztatás ahhoz, hogy a jövőbeni ismeretlen tényállású esetekre az Alkotmánybíróság eredeti szándékának megfelelően alkalmazható legyen?[47] Ha van némi különbség a más hatáskörben és az önálló alkotmányértelmezés keretében alkotott, elvont alkotmányértelmezést kimondó határozatok között, akkor ez a konkrét ügyhöz való viszony. A más hatáskörben hozott határozat természetesen az eredeti indítványról (is) dönt. A rendelkező rész élén szereplő elvont alkotmányértelmezésről nehéz megmondani, hogy az azt követő ügydöntő rendelkezés normatív alapja vagy indokolása-e. Ezekben az ítéletekben az Alkotmánybíróság saját alkot-

[47] Az alkotmányértelmezés ugyan elszakítható az indítvány konkrét problémájától, kérdés azonban, hogy az absztrakciónak mi az a foka, amelyen túl az általánosításnak már nincs elég tartalma ahhoz, hogy egyértelmű normaként értelmezhető legyen. A túl általános értelmező tételekből a határozatban kimondott mindenkori konkrétabb értelmezések önmagukban nem, hanem csak az adott kontextusban következnek. Ráadásul, ha – mint az esetek nagy részében – rendszertani értelmezést kell végezni, ennek vonatkozásai az elvont tételben aligha jelenhetnek meg. A túláltalánosított tételek további veszélye, hogy a többi mérlegelt körülmény ismerete nélkül keveset mondó evidenciaként hatnak. Az indokoló alkotmányértelmezés tehát nem mindig transzponálható normává.

Az első népszavazási határozat rendelkező része például a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyával indító tételsor harmadik következtetéseképp jut el az indítvány megválaszolásához: az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. E fölött áll az az absztrakt szabály, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást. A kiinduló premissza pedig az, hogy az Alkotmány rendjében a népszuverenitás elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. Mint látjuk, az indítvány voltaképpeni megválaszolásához szükséges alkotmányértelmezés rendelkező részbeni megjelenítése összeütközésbe kerülhet az alkotmányértelmező határozat normatív voltával. A burkolt alkotmánymódosítás tilalma még valódi értelmező norma. Az alkotmányértelmező folyamat további absztrakciója azonban nem tudta kötelező tételbe süríteni azt a gondolatsort, amely a népszavazásra vonatkozó bármiféle tartalmi alkotmányi rendelkezés hiányára, továbbá a szabad mandátum bevezetésére és a visszahívás intézményének eltörlésére alapozva levezeti, hogy ellenkezne az Országgyűlés alkotmányos jogállásával, ha népszavazással feloszlásra lenne kényszeríthető. A népképviseleti szuverenitásgyakorlás elsőbbségéből önmagában az alkotmánymódosító népszavazás tilalma nem következik, a második tételből sem tűnik ki, hogy melyek azok az alkotmányi rendelkezések, amelyek „keretei között" az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben népszavazást lehet tartani.

mányértelmezését ugyanabban a határozatban normaként hatályba lépteti, s egyben egy konkrét ügyben alkalmazza is. Van tehát legalább egy konkrét végrehajtása, egy „továbbértelmezése" az Alkotmánybíróság értelmező határozatának, amely biztosan autentikus. Ezzel szemben az önálló alkotmányértelmező határozat elvontsága fokának megfelelően többé vagy kevésbé nyitott a jogalkalmazó további értelmezésére. Ha az indítvány hipotetikus tényállást tartalmazott, az Alkotmánybíróság határozatát erre a tényállásra is konkretizálja. De hogy a valóságban van-e (lesz-e) ilyen ügy, s az alkotmányos-e, arról csak akkor dönthet az Alkotmánybíróság, ha az indítvány mögötti ügy – mint fent már szó volt róla – valamely eljárásban visszakerül hozzá. Még inkább jellemző a további értelmezéseknek való kiszolgáltatottság az olyan önálló alkotmányértelmezések esetében, amelyek indítványa hipotetikus tényállás nélkül, maga is absztrakt módon jelölte meg a „konkrét alkotmányjogi problémát".[48] Ilyenkor az Alkotmánybíróság természetszerűleg csakis elvont értelmező választ adhat a rendelkező részben.

A konkrét ügyhöz való viszony alapján sem lehet azonban lényeges gyakorlati különbséget megállapítani az erre irányuló indítványra, illetve a más hatáskörben járulékosan kimondott elvont alkotmányértelmezés között. Az első Alkotmánybíróság utolsó éveiben megjelentek ugyanis olyan határozatok, amelyekben ugyanarra a „konkrét kérdésre" vonatkozóan több hatáskörében eljárva döntött az Alkotmánybíróság, vagy azért, mert egyesítette a különböző indítványozók kérte normakontrollt, mulasztás megállapítását és alkotmányértelmezést, vagy pedig azért, mert ugyanaz a jogosult élt ugyanabban az ügyben többféle indítvánnyal.[49] Ez a határozattípus ismét elmossa az önálló és a más hatáskör gyakorlása kapcsán hozott elvont alkotmányértelmezés fenti különbségét.[50]

[48] Lásd a Göncz I. ügyet.

[49] Egyesített indítványok: népszavazás, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.; ugyanaz az indítványozó: Alkotmány 16. és 17. § értelmezése, valamint a családi pótlékról rendelkező törvény normakontrollja, 652/G/1994 AB határozat, ABH 1998, 574.; továbbá Alkotmány 32/B. § értelmezése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény kontrollja, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.

[50] Az absztrakt alkotmányértelmezés további konkretizálásnak minden esetben az eredeti indítvány természete szab határt. Normakontroll eredménye is még mindig nyitva hagyhatja a konkrét kormányzati lépés módját, mint azt az 1997-es népszavazási ügy utóélete mutatja.

Az elvont alkotmányértelmezés feltételei

Az Alkotmánybíróság nem tartotta feladatával összeegyeztethetetlennek az elvont alkotmányértelmezést, de használatát önértelmezéséhez szabta azzal, hogy az indítvány elfogadhatóságáról állított fel szabályokat. Ezek eredetileg a túl általános indítványokat kívánták kizárni; később felmerült a túlságosan konkrét indítványok elhárításának problémája is.

a) Az első évben úgy tapasztalta az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozók túlzottan igénybe veszik ezt a hatáskört, s mintegy előzetesen be akarják biztosítani törvényhozási vagy igazgatási lépéseiket. Valójában azonban egy szerencsétlen módon, „parttalanul" koncipiált indítvány – amelynek jóhiszeműsége viszont az addigiak alapján nem vitatható[51] – késztette az Alkotmánybíróságot arra, hogy e hatásköre gyakorlását is szűkítő feltételekhez kösse. *Az eljárásba bocsátkozás feltételeit* a preventív kontrollhoz hasonlóan itt is absztrakt szabályként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, s szintén a hatalommegosztásban elfoglalt helyével indokolta. Ezek a szabályok elsősorban az adott indítvány technikai hibáira reagáltak. Tehát nem közvetlenül az elvont alkotmányértelmezés elvi kérdéseit – bírói szerep, normaalkotás – ragadták meg, hanem maguk is technikai jellegűek lettek. Ugyanakkor a dolog természetének megfelelően az „elfogadhatósági" ismérvek nem lehettek eljárási kritériumok, mint az előzetes normakontrollnál.

A jól ismert három feltétel – a jogosulttól származó indítvány, az Alkotmány konkrétan megjelölt rendelkezésének „valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából" kezdeményezett értelmezése, s végül, hogy az „adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötte nélkül – levezethető az Alkotmányból" – kiegészül azzal a magyarázattal, hogy ezek szerint az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmező hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. A kiterjesztő értelmezés ugyanis – a preventív alkotmányértelmezés-kérések elharapódzása miatt[52] – „óha-

[51] A lakáskamatügyben már volt egy, a korábbi kamatadó-megoldást megsemmisítő alkotmánybírósági határozat (noha formai alapon). A Kormány nem akarta hasonló fiaskónak kitenni magát. Rabár Ferenc pénzügyminiszter előtt példaképpen lebeghetett, hogy az Alkotmánybíróság a föld és más javak privatizációja ügyében lényegében koncepciók alkotmányosságát bírálta el elvont alkotmányértelmezés keretében. Viszont az indítvány megengedhetetlen általánossága, amely az Alkotmány teljes alapjogi fejezetével kéri egybevetni a tervezett megoldásokat, csakis visszautasításra vezethetett.

[52] „Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. §-ának *g)* pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztően értelmezné, ez könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az il-

tatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét és – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki". A gyakorlatban a feltételek mind egymagukban, mind a fenti indokolással együtt szerepelnek az indítvány visszautasításának indokaként, és előfordul önállóan csupán az indokolás is: a felelősségátvállalás elhárítása, illetve a hatalommegosztási érv (az alkotmánybírósági kormányzás kizárásának kedveltté vált formulájával).

A két tartalmi szabály – a konkrét probléma és a közvetlenség – tág értelmezési lehetőséget hagyott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy fennállásukat megállapítsa vagy tagadja, de a szabályok megléte azt is lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság rájuk hivatkozva, bővebb kifejtés nélkül visszautasítson indítványokat. Az Alkotmánybíróság a második lehetőséggel élt. Az alkotmányértelmezés határairól szóló viták nem e megengedhetőségi feltételek mentén zajlottak.[53] Az Alkotmánybíróság általában csak visszautasító döntések esetén hivatkozott egyáltalán a teszt egyes elemeire. Ott, ahol az alkotmányértelmezést elvégezte, a feltételeket vagy nem is vizsgálta, vagy beérte annak kijelentésével, hogy az indítvány a feltételeknek megfelel.[54] A „konkrét alkotmányjogi probléma" hiánya egyszerűen az al-

letékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is »alkotmányértelmezést« kérnének az Alkotmánybíróságtól." Az idézet a főszövegben folytatódik [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 138.].

[53] Hanem arról szóltak, hogy a szövegszerű támasz hiányában végzett (rendszertani) értelmezés alkotmányértelmezés vagy alkotmányozás-e. Ez osztotta meg a Göncz-ügyekben a bíróságot. A népszavazási ügyekben, 1993-tól azonban a teljes Alkotmánybíróság aggály nélkül művelte ezt a rendszertani értelmezést. A népszavazásról – annak megemlítésén túl – 1998-ig egyáltalán nem volt semmilyen alkotmányi rendelkezés, s így szövegszerű támasz sem. Az Országgyűlés feloszlatásának kizárása a népszavazásból például csakis – az Országgyűlés jogállásából kiinduló – rendszertani értelmezéssel volt indokolható.

[54] Nem vizsgálta az Alkotmánybíróság a feltételeket a Göncz I. és II. ügyben, az első népszavazási döntéskor [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.]. Az 1997-es nagy népszavazási ügyben arra szorítkozott, hogy az indítvány megfelelését megállapította, ugyanígy járt el a lakosság körében végzett vallási felméréssel kapcsolatos indítvány ügyében [74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.] és a honvédség vezetési struktúrájára vonatkozó ügyben is [63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 284.].

kotmányossági probléma hiányára redukálódott – „konkrétság" mérve fel sem merült.[55]

Hasonlóképpen formálisan kezelte az Alkotmánybíróság a másik kritériumot, a közvetlenséget. Hacsak lehetett, arra utasította az indítványozót, oldja meg problémáját az értelmezni kért alkotmányos rendelkezést végrehajtó törvény értelmezésével.[56]

Az alkotmányértelmezési hatáskör megszorító értelmezésének indoka is – „az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a törvényhozó felelősségét" – mint önálló visszautasítási ok, kifejtés nélkül, egymondatos utalásként szerepel. Az Alkotmánybíróság erre hivatkozva utasította vissza az arra irányuló indítványt, hogy állapítsa meg alkotmányértelmezéssel a népszavazási törvényben foglaltakon túlmenően azon kérdések körét, amelyek népszavazásra nem bocsáthatók.[57] A hatalommegosztási/felelősségátvállalási érv önálló használata azonban ennél bonyolultabb kérdés. Amint önál-

[55] A konkrétság foka a követelményt felállító határozatban is szereplő – a parttalan indítványt kizáró – összefüggésen túl nem merült fel. Az eredeti érvelést megismételte a 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.: a környezethez való jog tartalmának kifejtését a tervezett környezetvédelmi törvény alkotmányossága érdekében, azzal utasította vissza az Alkotmánybíróság, hogy e jog többféle tartalmi koncepciója között választhat az Országgyűlés, és mindegyiket kifejtheti alkotmányosan is, alkotmányellenesen is.

A konkrétság értelmezése nélkül, gyakorlatilag az alkotmányjogi probléma hiánya volt a visszautasítás indoka a földtulajdon szerzésének korlátozásáról kiírandó népszavazással kapcsolatos indítvány esetében, amely nem kevésbé volt politikai célzatú indítvány, mint a miniszterelnöké a Göncz-ügyekben. Itt azonban már a kérdések annyira tartalmazták az indítványozó szerint helyes választ, hogy az Alkotmánybíróság Naszreddin Hodzsa példáját követve válaszolhatta: ha úgyis tudjátok, mit fogok prédikálni, miért jöttetek hozzám?

[56] Második országgyűlési népszavazási indítvány, 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427.; a népszavazást elrendelő OGY határozat sorsa az 1997-es népszavazási alkotmányértelmező határozat után, 1007/G/1997. AB határozat, ABH 1997, 761.

Az elvont alkotmányértelmezésbe bocsátkozásnak arról a feltételéről, hogy az alkotmányjogi problémának közvetlenül, más jogszabály közbejötte nélkül kell levezethetőnek lennie az Alkotmányból, egy határozat megjegyezte, hogy ha a konkrét alkotmányjogi probléma fennáll, ez is teljesül (ABH 1993, 534.). Ez a követelmény azt hivatott kivédeni, hogy az alkotmányértelmezés törvényértelmezésbe süllyedjen. Ha mégis ez az indítványban felvetett helyzet, akkor a törvény alkotmányosságának kérdése valóban nem (konkrét) alkotmányjogi probléma. Volt olyan határozat, amely ezzel a technikával élt (ABH 1998, 576.). Az Alkotmánybíróság azonban önállóan is alkalmazta a közvetlenség hiányát az indítvány visszautasítására, lásd fenn.

[57] 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 39.

lósul a technikai szabályok indokakénti szerepéből, jellege megváltozik, egymagában használva új érv lesz belőle. Az alkotmánybíráskodás feladata a hatalommegosztásban sokkal inkább felhasználható az elvont alkotmányértelmezés intézménye elvetésére, mint azon belül az eljárásba bocsátkozás konkrét esetben történő elhárítására. Ehhez mérlegelési teret ugyan ad, de ismérvet nem. Elvileg feltételezi, hogy a többi kritérium teljesült (mint ahogy a népszavazási ügyben volt konkrét probléma, s közvetlenség is, mivel törvényi szabályozás nem létezett), ezen túl pedig eseti döntés tárgya, hogy az Alkotmánybíróság mit vállal magára. Egy olyan eljárás pedig, amelyben nincs az Alkotmánybíróságnak deklarált mércéje, az elvieken túl gyakorlati szempontból is veszélyes vállalkozás: hogyan hárítható el például a vád, hogy az Alkotmánybíróság politikai szempontokat mérlegelt?

A népszavazási ügy közelebbi szemlélete megnyugtathat afelől, hogy a rövid hivatkozás mögött az Alkotmánybíróság általánosan követett elve áll, sőt azokon keresztül akár a konkrét probléma hiányához is visszakapcsolható az indítvány visszautasítása. Első pillantásra csak az az ellentmondás látszik, hogy a határozat levezet az Alkotmányból egy népszavazásból kizárt kérdést (az Országgyűlés feloszlatása), és általános tilalmat is megállapít (a burkolt alkotmánymódosításra), s csak a további, népszavazásra nem bocsátható témák meghatározását utasítja el. Nyilván arról lehetett szó, hogy az Alkotmánybíróság nem akart a „konkrét alkotmányjogi problémán" túlmenően pozitív normaalkotásba bocsátkozni, s ebben a bíróság egységes volt.[58]

[58] Az aktivista bírákat kielégíthette az indokolásnak az a megállapítása, amely szerint „nincs jogi akadálya annak sem, hogy az Alkotmány értelmezésével az arra felhatalmazott szervek – az Alkotmánybíróság vagy maga az Országgyűlés – további kizáró okokat vezessenek le". Ezt ezúttal a bajba került Országgyűlés is elismerte, hiszen az indítvány abban kért állásfoglalást, a jogállamiság követelményeiből, „valamint az Alkotmánybíróságnak a parlamentáris demokráciáról korábban kifejtett álláspontjából származnak-e" a törvényben írtakon kívül más, népszavazást kizáró okok.
Az indokolás azt utasította vissza, hogy „alkotmányértelmezéssel – az Országgyűlés feloszlásának kimondásán túl – további kizáró okokat fogalmazzon meg". Ez éppen olyan nyitott kérdés, mint valamely alapjog tartalmának, a szabályozandó tárgyaknak alkotmánybírósági meghatározása, amit az Alkotmánybíróság sem a szociális jogokkal, sem a környezetvédelemmel kapcsolatban nem vállalt magára. A konkrét probléma megkövetelése éppen ennek a törvényhozói feladatnak az áthárítását volt hivatva kizárni. Az Alkotmány rendszertani értelmezéséből kényszerítően nem lehet a kizárt tárgyak végleges katalógusát levezetni. Ez nyilván minden bíró szemében „parttalan" feladat lett volna (ABH 1993, 36., 39.).

b) Az Alkotmánybíróság eredetileg – a Rabár-ügyben – a „parttalan", sem konkrét alkotmányi rendelkezéshez, sem azonosítható problémához nem kötött „értelmezést" akarta elhárítani (s erre később is szüksége volt).[59] Másfél évre rá azonban, a folytatódó Göncz-ügyek végkifejletekor, éppen a másik határeset, a túlságosan is konkrét alkotmányjogi probléma, azaz az alkotmányértelmezés és az indítványra okot adó konkrét ügy elválasztása lett a hatáskör határainak problémája.[60] Ezzel az eredeti hatáskör-gyakorlási kritériumok nem számoltak. A köztársasági elnök kinevezési hatáskörére vonatkozó, egyre további értelmezésére irányuló indítványok, s azok egyre konkrétabbá váló részletkérdései szorították arra végül is az Alkotmánybíróságot, hogy újabb megengedhetőségi ismérvvel hárítsa el az indítványozó nyilvánvaló szándékát, tudniillik hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, eleget tett-e a köztársasági elnök a kinevezési hatáskörére vonatkozó első alkotmánybírósági határozatnak. Ezért a harmadik ügyben maga a többségi határozat rendelkező része tartalmazza, hogy a határozat csak „a feltett kérdésekből nyert azon alkotmányjogi problémák vonatkozásában" tartalmaz megállapításokat, „amelyek elvont alkotmányértelmezéssel megválaszolhatók". Az erre alkalmatlan kérdéseket a bíróság visszautasította.

A politikai szituáció szorításából az Alkotmánybíróság az absztrakt alkotmányértelmezés definiálásának keskeny útján szeretett volna kijutni (hiszen a technikai teszt alapján az indítvány megengedhető volt).[61]

[59] Az egészséges környezethez való jog tartalmának meghatározására irányuló indítvány kapcsán (ABH 1993, 534.).

[60] A Göncz-ügyek mindegyikében az alkotmányértelmezés és az alkotmányozás elhatárolásában volt megosztott a bíróság, amikor az Alkotmány bizonyos kérdéseket konkrétan nem szabályozott. Ebben a nézetek már a legelső Göncz-határozattól kezdve eltértek, sőt ez volt az egyetlen, módszertani különvélemény témája már a halálbüntetésügyben is. Maga az eljárás megengedhetősége a technikai teszt alapján fel sem merült, a Göncz I. és II. ügyben a bíróság azt nem is vizsgálta. A különvélemények csak az indítvány egyik kérdéséről, a köztársasági elnök kinevezési jogköréről állították, hogy annak hiányzó szabályozását alkotmányértelmezéssel nem lehet pótolni, hanem csak alkotmányozással, vagy politikai konszenzussal. A főparancsnoki jogkör értelmezhetőségéről nem volt vita, noha elvileg nem látok semmi különbséget. A különvéleményekre egyébként az érdemi vizsgálatba bocsátkozás nélkül nem is lehetett volna eljutni.

[61] A „felelősségátvállalás" elhárításának érvét tehát csak önállóan lehetett volna alkalmazni. Ez azonban a politikailag amúgy is súlyosan megterhelt ügyben – az érv imént kifejtett sajátosságai miatt – biztosan kihívta volna azt az értékelést, hogy az Alkotmánybíróság politikai alapon döntött így. Végül pedig, ha a többség az alkotmányértelmezést a hatáskörgyakorlás egyes feltételeiről lehetségesnek tartotta, ak-

Ezúttal tehát a mindenkori (és önmagában megengedhető) „alkotmányjogi problémán" *belül* kellett elvont határvonalat húzni. Az új teszt a lehető legnagyobb függetlenségre törekedett a konkrét helyzettől, amikor magának az elvont alkotmányértelmezésnek lényegét definiálta és tette meg elfogadhatósági kritériumnak; ám paradox módon mégis az adott határozat szituációjának foglya maradt. A Göncz III. határozatban megállapított új feltételek szerint „az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá"; az elfogadható kérdésnek olyannak kell lennie, amelyre „megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazható válasz" adható; végül az elvont alkotmányértelmezés nem abszorbeálhat olyan döntést, amelyre más, speciális hatáskör létezik.[62]

A harmadik ismérv az absztrakt alkotmányértelmezés szubszidiárius jellegének felel meg, s nem kifogásolható. A második – a normatív válaszra alkalmas kérdés megkövetelése – részben átfedésben van az első kritériummal. Részben viszont az elvont alkotmányértelmezési hatáskör egy olyan koncepcióját teszi kizárólagossá, amely a rendelkező részben megköveteli a tényállásszerű konkrét alkotmányjogi probléma eldöntésén túl az azt indokoló alkotmányértelmezés elvont megjelenítését is. „Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése" – ahogy az Abtv. nevezi – ezzel lesz valóban absztrakt értelmezéssé. Ez a korábban uralkodó, az indítvány tényállásszerű kérdését megválaszoló határozattípus megváltozásával is jár; e határozat után jelennek meg a valóban elvont értelmező tételek a tenorban.[63] Ezekkel szem-

kor ez nem függ az eldöntendő alkotmányjogi probléma konkrétságától. Ha például lett volna a kinevezési jogkörre vonatkozó törvény, annak bármely, aprólékos részletrendelkezését megítélte volna az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból. Ugyanígy járhatott volna el hatásköri összeütközés, vagy a köztársasági elnök felelősségre vonása keretében. Nemigen maradt az Alkotmánybíróság számára más út, mint az elvont alkotmányértelmezési eljárásba bocsátkozás további feltételének megállapítása.

[62] Mint például a köztársasági elnök aktusa alkotmányosságának elbírálása, erre kizárólag az Alkotmány 31/A. §-a keretében kerülhet sor (ABH 1992, 219.).

[63] Némi ingadozás után 1992 végén, a Göncz III. után még kihirdet az Alkotmánybíróság két jelentéktelen alkotmányértelmező határozatot, amelyek a konkrét kérdést válaszolják meg a régi „nem akadálya"-módon (vallási felmérés és perszonálunió a honvédség élén), ABH 1992, 310. és 284.
Az utóbbi rendelkező része azzal a megdöbbentő megállapítással indul, hogy „mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés". Ez ellentétben van azzal az elvi állásponttal, amelyet a többség az Alkotmány elvi hézagmentessége és a koherenciát megteremtő értelmezhetősége

ben az első követelmény – az absztrakt alkotmányértelmező határozat nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá – olyan hibás általánosítás, amely – legalábbis az ügyek többségében – az önálló alkotmányértelmezés természetével ellenkezik. Ha ugyanis az indítványban hipotetikus tényállásként előadott – és az értelmezés elvégzéséhez nélkülözhetetlen – konkrét alkotmányjogi problémának megfelelő valóságos ügy is létezik, akkor az indítvány konkrét kérdésének megválaszolása annak az ügynek az alkotmányosságában is állást foglal. Ez csak úgy lenne elkerülhető, hogy a határozat a konkrét kérdésre nem ad választ, hanem csak az ennek alapját képező, általános alkotmányértelmező tételt tartalmazza, s az indítványozó kérdésére való alkalmazását nyitva hagyja. Az Alkotmánybíróság azonban a Göncz-ügyeket közvetlenül követően sem tért ennek a végletes absztrakciónak az útjára, hanem egyértelműen állást foglalt az indítványi tényállás kérdésében. Ezt – mint már mondtuk – úgy egyeztette össze a jövőben is alkalmazható értelmező norma követelményével, hogy 1993-tól kezdve az alkotmányértelmező határozat rendelkező része kétszintűvé vált: egyaránt tartalmazza a konkrét választ és az annak alapjául szolgáló, normaként megfogalmazott absztrakt alkotmányértelmezést.

A jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazható, azaz normatív alkotmányértelmezésre alkalmas kérdés követelményét csak egy 1996-os döntés kapcsolja össze a technikai teszttel. E határozat szerint a konkrét alkotmányjogi probléma követelményével az értelmezés viszonylagos általánosságát fejezte ki az Alkotmánybíróság, egyaránt távol tartva az elvont

tekintetében a Göncz-ügyekben kifejtett, sőt kiharcolt. Az indokolásból kitűnik azonban, hogy a lényeget tekintve a Göncz I. idézéséről van szó, eredeti összefüggéséből kiragadva és egy hamis oksági állítással megfejelve. A Göncz I. ügyben arról van szó, hogy nem vizsgálja az Alkotmánybíróság azokat a törekvéseket, amelyek a fegyveres erőknek viszonylagos autonómiát kívánnak, az Alkotmányból sem a fegyveres erők politikai semlegességének követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de ezek kizárása sem vezethető le, ugyanígy nem következik a politikai és szakmai irányítás elválasztásának követelménye sem. A hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati („párt-") politikától legfeljebb a tekintetben lehet alkotmányossági kérdés, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágnak. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenítés ténye és módja nem alkotmányossági, hanem szakmai, illetve politikai kérdés. E politikai döntés részletes alkotmányi kereteit a Göncz I. döntés meg is határozza (ABH 1991, 224.). Ez az érvelés semmiképpen sem pótolható azzal, hogy azért nem alkotmányossági kérdés a vezetési struktúra, mivel az Alkotmány azt nem szabályozza. Néha a nagy Homérosz is alszik.

alkotmányértelmezést a parttalanságtól és a konkrét ügy eldöntésétől.[64] E határozat maga is „az értelmezés viszonylagos általánosságának" problémájával küszködött, ezúttal nem politikai okból, hanem két alapjog általánosságban való elhatárolása kapcsán. Ezt az ügyet kivéve az Alkotmánybíróság nem foglalkozott a Göncz III. határozatban lefektetett újabb eljárásba bocsátkozási teszttel, hanem legfeljebb a régi, technikai feltételeket idézte. A normatív válaszra való alkalmasságot tehát a Göncz III. határozat után sosem vizsgálta az Alkotmánybíróság. Viszont ha elfogadta az indítványt, az elvont és normatív választ minden esetben meg is adta.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség hatáskörének alakulása

a) „A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése", ahogy az Abtv. 1. §-a az Alkotmánybíróság hatáskörei felsorolásakor ezt a jogkört nevezi, sokkal többet tartalmaz, mint amit a részletes definíció mond. Az Abtv. 49. §-a ugyanis a mulasztásos alkotmányellenességet arra szűkíti, hogy a jogalkotó szerv *jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta,* és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása ezt a keretet messze túllépte, és sajátos burjánzásnak indult. Paradox módon ezt a fejlődést sem a bíróságon belül, sem kívülről senki nem kifogásolta, sőt nem is problematizálta. A hatáskörtúllépés vagy az „aktivizmus" vádja tehát fel sem merült – s ennek okai sokat elárulnak az ilyen vádak természetéről.

Mind a mulasztásos alkotmánysértésnek az indokolhatóság határáig futó használata, mind az expanzív hatáskörhasználat látszólagos problémátlansága azzal a szankcióval függ össze, amit az Abtv. a kifejezett jogalkotói feladat elmulasztásához kapcsol: az Alkotmánybíróság határidő megjelölésével felhívja a jogalkotó szervet feladatának teljesítésére, aminek az köteles eleget tenni.

Az Abtv. valójában két, eredetileg egymást nem fedő kört kapcsolt össze: a formális jogalkotói kötelesség elmulasztásának megállapítását, és a jogalkotó felszólítását alkotmányellenes helyzet törvényhozással való megszüntetésére. A jogalkotói mulasztás más alkotmánybíróságok gyakorlatában tipikusan az alkotmányban meghatározott törvényhozási kötelezettségre korlátozódik, anélkül hogy külön hatáskörként szerepelne. Ettől füg-

[64] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 75.

getlenül fejlődött ki a törvényhozóhoz intézett felszólítás az alkotmánynak megfelelő jogalkotásra, amely az összehasonlítás szerint nem szükségképpen kapcsolódik formális jogalkotási mulasztáshoz, és mulasztáshoz is csak olyan átértelmezéssel, hogy a meglévő szabályozás hiányossága vagy tökéletlensége képez mulasztást. A törvényhozóhoz fordulás egyrészt az alkotmánybírósági szankciók differenciálódási folyamatában, különféle neveken és formában általános jelenséggé vált; s mint sok más „szelíd" technika, ez is a jogszabály megsemmisítését, s egyszermind a törvényhozóval való konfliktust segít elkerülni.[65] Másrészt az alkotmányellenes helyzet megszüntetése mint törvényhozói feladat, a még ki nem fejlődött alkotmánybíráskodás sajátossága volt, amikor az alkotmánybíróságok nem semmisíthették meg a törvényt. Magyarországon is az Országgyűlés döntötte el véglegesen a törvény alkotmányellenességét, illetve első lépésben a törvény alatti jogszabály kibocsátójára szállt vissza az alkotmányellenesség megszüntetésének feladata az Alkotmányjogi Tanács időszakában, amely még a parlament uralma alatt állt. (Az Abtv. 1989. májusi, szocialista tervezetei még ezt az állapotot akarták átvinni az Alkotmánybíróságra is.) Akár a radikális szankciók szelídítése, akár a csökevényes alkotmánybíráskodás felől közelítünk, az az első benyomás, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására szorítkozik, és ezen túl már minden pozitív cselekvés a törvényhozóra tartozik. Nincs tehát olyan veszély, hogy alkotmánybírósági kormányzás alakulhat ki, s az Alkotmánybíróság a törvényhozó hatalom felelősségét sem veszi magára, sőt semmilyen felelősséget sem. Ha ilyen irányt vesz a fejlődés, a mulasztás megállapítása kísértetiesen hasonlítani kezd az egykori ügyészi szignalizációra.[66] A jogintézmény ezen tulajdonságai minden bizonnyal szerepet játszottak karrierjében az Alkotmánybíróságon. Megerősít ebben az utólagos feltételezésben, hogy nemegyszer a testületen belüli kompromisszum eredménye volt „legalább a mulasztás"

[65] Ugyanerre szolgál az alkotmánykonform értelmezés is. Erre a jelenségre a szankciók kapcsán még visszatérek.

[66] Az Abtv. szocialista tervezete szerint az Országgyűlés az Alkotmánybíróság jogalkotásra felhívó határozatát valamennyi képviselő egyszerű többségével elutasíthatta volna.

Nem véletlen, hogy az egykori jugoszláv alkotmánybíróság, amely azon kevés bíróság közé tartozott, amelyek a mulasztásos alkotmánysértés hatáskörével kifejezetten rendelkeztek, azzal a „világon egyedülálló" kötelezettséggel is bírt, hogy követnie kellett azokat az eseményeket, amelyek az alkotmányosság és a törvényesség szempontjából jelentősek voltak, s ezekkel kapcsolatban a törvényhozó testületeknek javaslatokat tett, amelyeket azok megvitattak (Jugoszláv nemzeti jelentés az Európai alkotmánybíróságok VII. konferenciáján, 1986, III. rész, 66.).

megállapítása. Ugyanakkor ebből az alaphelyzetből más út is nyílik: a mulasztás pótlásának tartalmi meghatározása, a mulasztásos határozat kombinálása jogszabály megsemmisítésével stb. Mindezt az Alkotmánybíróság is gyakorolta – a mulasztás prima facie konfliktuskerülő és passzív természete azonban biztosan megkönnyítette, hogy a hatáskör használatát ne kísérje kritikus figyelem.

b) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség intézménye – a formális jogalkotói mulasztás és a szankciós kötelezés – az első tervezettől kezdve változatlan maradt. Ami változott, az az ellenzék alapköveteléseinek keresztülvitele volt a mulasztás vonatkozásában is: az eredetileg is szereplő hivatalbóli eljárás mellé bekerült a populáris akció, viszont kikerült a törvényből az Országgyűlés mentessége az Alkotmánybíróság határozatainak kötelező ereje alól.[67] Az ellenzéki kerekasztal ezen túl nem is foglalkozott az intézménnyel. Rekonstruálni nem, csak feltételezni lehet, hogy a jogalkotási kötelesség meghatározásánál miért nem a (mai szemmel) kézenfekvő, az Alkotmányon alapuló törvényhozási kötelezettség szerepel. Az akkori Alkotmányból ilyet nehezen lehetett volna származtatni, s a törvény-előkészítő feltehetően az annak idején általa nagy előrelépésnek tekintett jogalkotási törvény gondolatkörében mozgott. Ezt az Alkotmánybíróság gyakorlata hamar korrigálta. Nagyobb befolyása lett a mulasztás intézményének sorsára annak a változásnak, hogy az ellenzék követelésére az Alkotmánybíróság hatásköre a törvények megsemmisítésére is kiterjedt, s ezért a megsemmisítés lett a törvények és más jogszabályok alkotmányellenességének az Alkotmányban és az Abtv.-ben szabályozott egyetlen következménye. Ezzel ugyanis kiesett az Abtv.-ből az a szankciórendszer, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a törvény alatti jogszabályok alkotmányellenessége esetén a jogalkotóhoz fordulhatott (határidőn belüli) „kijavítás" végett, illetve a jogszabály alkalmazását felfüggeszthette.[68] Az

[67] Az Országgyűlés mentességével pedig a törvényjavaslat az akkor hatályos Alkotmány keretén belül maradt. Az Alkotmányt módosító 1989. évi I. törvény eleve úgy szabályozta az Alkotmánybíróság intézményét, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánysértő törvényt nem semmisítheti meg, hanem csak felfüggesztheti végrehajtását. A májusi törvénytervezet ezt minden egyes eljárás tekintetében megfelelően érvényesíti, s általában is kimondja, hogy az Alkotmánybíróság határozata – az Országgyűlés kivételével – mindenkire nézve kötelező (30. §).

[68] Mivel a szocialista tervezet az alkotmányellenesnek tartott törvény további sorsát az Országgyűlés kezébe tette, amely azt – „ha az Országgyűlés az alkotmányellenességet megállapító határozattal nem ért egyet" – kétharmados többséggel megerősíthette, az Alkotmánybíróságnak csak ez a cselekvési lehetősége maradt. A szankciókat az Alkotmányjogi Tanácsról szóló tvr.-ből vette át a törvényjavaslat, azzal a to-

ezekkel a jogkövetkezményekkel harmonizáló jogalkotásra kötelezés mulasztás esetén (eredetileg szintén csak a törvény alatti jogforrásoknál) így egyedüli képviselője maradt ennek a kooperatív szankciótípusnak, amelyet az Alkotmánybíróság azonnal alkalmazni is kezdett – de nemcsak a jogszabály hiánya, hanem hiányossága miatti alkotmányellenesség megállapításakor is.

c) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség feltétele az Abtv. szerint az, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Van tehát egy formai és egy tartalmi ismérv. A gyakorlatban ezek úgy mosódtak össze, ahogy az Alkotmánybíróság túltette magát a formai jogalkotási felhatalmazás feltételén, s helyette anyagi alkotmányellenességi ismérvekre alapozta a mulasztás megállapítását.

Az eredeti formai feltételtől való elhatárolódás már a legelső ügyekben megkezdődött. A törvényhozói koncepciót meghatározó „jogszabályi felhatalmazás" követelménye a gyakorlatban azonnal erejét vesztette: vagy úgy, hogy az Alkotmánybíróság a *kifejezett* jogszabályi felhatalmazás helyett az Alkotmány végrehajtásának kötelességére hivatkozik, vagy úgy, hogy *tárgy nélküli* jogalkotási hatáskört nevez meg, végül pedig úgy, hogy a jogalkotási *felhatalmazás feltételét is elveti.* Ezzel párhuzamosan viszont az „alkotmányellenes helyzet" ismérveit kellett szabályokká sűríteni – hogy valamilyen szabály mégis maradjon.

Az Alkotmány pótolja a jogalkotási felhatalmazást s egyben kötelezettséget, amikor 1990-ben az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának szabályára, majd kissé később a médiatörvény tartalmának alkotmányi előírására, majd csupán a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokról szóló törvény kétharmados voltának alkotmányi követelményére, s végül – az államigazgatás hallgatása elleni „hatékony jogi eszközök" megalkotása végett – csupán a jogállamiságra (jogbiztonságra) alapozza az Alkotmánybíróság a jogalkotási feladatot. Az Alkotmányt idővel az Alkotmánybíróság értelmezései helyettesíthetik: a környezetvédelmi status quo fenntartásából folyó jogalkotási kötelesség például.[69] Ezzel az Alkotmánybíróság a szoká-

vábbfejlesztéssel, hogy a kijavításra szabott határidő eredménytelen eltelte után a jogszabály hatályát vesztette, illetve megkapta volna az Alkotmánybíróság a megsemmisítés jogát is.

[69] Ahol a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kimondott megsemmisítések nem eredményezik az eredeti védelmi szint helyreállítását, „a szabályozás hiánya alkotmányellenes helyzetet idéz elő". Ennek kiküszöbölésére hívja fel a törvényhozót a határozat 4. pontja (ABH 1994, 134.).

sos európai gyakorlattal jutott szinkronba, amelyben a törvényhozói mulasztás megállapítása a kifejezett kötelezéstől az államcélok végrehajtásához szükséges törvényhozásig terjed. A mulasztás megalapozása közvetlenül az Alkotmányból – az innen kiágazó további fejlődés mellett is – az Alkotmánybíróság első kilenc évét végigkísérte.[70]

Szintén 1990-ben kezdődik, hogy az Alkotmánybíróság „üres" feladatmegállapító vagy hatásköri szabállyal pótolja a konkrét felhatalmazást. „A Minisztertanács feladata és hatásköre a állampolgárok jogainak védelme és biztosítása" – Alkotmány 35. § (1) bekezdés; a nemzetközi egyezmény „végrehajtásáról [a miniszterek] gondoskodnak".[71]

Ezek a felhatalmazások jelentik a köldökzsinórt ahhoz az „elvi jelentőségű" megállapításhoz, hogy a jogalkotó konkrét jogszabályi felhatalmazás nékül is köteles jogszabályt hozni, ha észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.[72] Parttalanságot mégsem akart az Alkotmánybíróság. Az adott esetben az Abtv. mulasztási feltételeinek az tett eleget, hogy „a jogi szabályozás iránti igény annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől".[73] Ez az utóbbi formula önállósult, és ezután gyakran alapozta rá az Alkotmánybíróság a mulasztást, immár a konkrét felhatalmazás kérdését nem is vizsgálva (például ügynöktörvény, államigazgatás hallgatása, munkakötelezettség, kormánytagok jogállása). A „jogszabályi úton való beavatkozás" lehetett akár negatív, azaz korábban igényt biztosító rendelkezések hatályon kívül helyezése;[74] majd más esetekben ez a feltétel is eltűnt. Innen kezdve az Alkotmánybíróság a mulasztást tisztán anyagi alkotmányellenességgel alapozza meg, azaz csakis a második törvényi feltételre van figyelemmel. Az idézett 1990-es ítéletre megy vissza az a formula is, amely szerint felhatal-

[70] 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 376.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 54. Ez utóbbi szintén klasszikus európai megoldást reprodukál, amely szerint a mulasztás az egyenlő elbánás követelményének megsértésében áll. Itt: a volt hadigyámoltaknak nem adta meg a törvény azokat a juttatásokat, mint más hadigondozottaknak.

[71] 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86., illetve 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 134.

[72] Ez még mindig a jogalkotási törvény nyelvén szól.

[73] 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83., 86.

[74] Mint a mulasztó államigazgatási szerv elleni panasz, majd a felülvizsgálati kérelem intézményének megszüntetése.

mazás nélkül is köteles a törvényhozó cselekedni, „ha a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli".[75] Az „alapjog biztosításához feltétlenül szükséges" törvényhozói aktivitás formulájából[76] idővel elkopik a kényszerítő szükség szigorúsága (amely annak idején az alapjog-korlátozás szintén új tesztjének visszhangja lehetett). Elég a mulasztáshoz az alapjog-érvényesítés garanciájának hiánya[77] – ez pedig gyakorlatilag a megfelelő *eljárási rendelkezések* nem léte. Bár ez már 1990-ben is alapozott meg mulasztást, az első bírósági periódus végére túlnyomó indok lett.[78] Más formula szerint mulasztást megalapozó „alkotmányellenes helyzet" áll fenn amiatt, hogy a törvényhozó „nem hozta összhangba" az Alkotmány előtt kelt rendelkezéseket az új Alkotmánnyal.[79] Ez pedig már visszavisz a „rossz" szabályozás és a mulasztás elhatárolási problémáihoz. Az eredeti, kifejezett (vagy legalább az Alkotmányból folyó) jogalkotási kötelezettségtől való eltávolodás extrém pontja az a rendelkező részbeni megállapítás volt, amely szerint alkotmányellenes helyzet azért állt elő, mert a „nem megfelelő szinten és módon" történt a szabályozás.[80]

Ez az út törvényszerűen vezet oda, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztást nemcsak a kifejezett felhatalmazástól függetlenül is kimondja, hanem hogy olyankor is megállapítja, amikor a jogalkotó kifejezett szándéka

[75] Állandóan alkalmazott formula a 22/1990. (X. 16.) AB határozattól (ABH 1990, 86.) az 1395/E/1996. AB határozatig (ABH 1998, 669.).

[76] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 232.; 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 205.

[77] Már 1995-ben: „az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak" [24/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 112.]. A szükségesség sem itt, sem később nem *compelling* (lásd például ABH 1997, 122.).

[78] 29/1997. (IV. 29.) AB és 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 122., 128. és 154.; 15/1998. (V. 8.) és 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 138. és 182.

[79] Ez az összes népszavazási ügyben megállapított mulasztás alapja 1993-tól 1997-ig. Ezért mondta ki a mulasztást az Alkotmánybíróság a médiaügyekben, továbbá a kormánytagok jogállásának ügyében is [49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996, 150.], ahol emellett van „eredeti", alkotmányban megjelölt tárgykörre vonatkozó mulasztás is.

[80] 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 154. (Egyéni kegyelem közlése az elítélttel.) A határozat tenorja a mulasztás szót nem is használja, viszont kötelezi az Országgyűlést, hogy „jogalkotói feladatát teljesítse".

az volt, hogy valamely tárgyat *ne* szabályozzon, azaz akár az is, hogy korábbi jogot megszüntessen.[81]

Hasonlóan a jogintézmény végletes kitágítágítása, hogy az Alkotmánybíróság „előzetes mulasztást" is megállapított: előzetes alkotmányossági vizsgálat eredményeképpen a tenorba foglalta, mit *nem* tartalmaz a törvényjavaslat. Hogy ezt az Országgyűlésnek pótolnia kell, a preventív kontroll természetéből is következne. Az adott esetben azonban azért is egyértelmű volt, hogy tartalmilag mulasztási ítéletről van szó, mert a törvényjavaslat eleve az Alkotmánybíróság jogalkotásra kötelező határozatát hajtotta végre, s a határozat rendelkező része az eredetihez képest új határidőket állapít meg.[82]

d) Arra a kérdésre, hogy *milyen hosszú mulasztás* teremt már „alkotmányellenes helyzetet", az Alkotmánybíróság – azokban a ritka esetekben, amikor a kezdőpont szerepet játszik[83] – türelmetlen választ adott. Egyrészt a jogszabályi határidő hiánya nem mentesít a kötelezettség alól. Például a jogállamiság megköveteli, hogy az önkormányzatnak legyen szervezeti és működési szabályzata, illetve, hogy alkosson rendeletet a helyi népszavazásról – enélkül a polgárok alapjogaikat nem gyakorolhatják. Ezért a választások után egy évvel már fennáll az alkotmánysértő mulasztás.[84] Az Alkotmánybíróság hamar megtanulta, hogy a törvényhozási előkészületekről szóló ígéretekben nem bízhat (lásd nemzetiségi törvény), sőt a megkezdődött parlamenti vita sem garancia arra, hogy a mulasztást valóban pótolni fogják (lásd médiatörvény). E vonatkozásban az Alkotmánybíróság elvi éllel nyilatkozott meg, tehát szabályt alkotott arról, hogy a jogalkotási feladatot a törvény megalkotásával, s nem a vita megkezdésével teljesíti a törvényhozó.[85] Más-

[81] Egy korábban meglévő büntetőeljárási jog szándékos megszüntetését már a 317/E/1990. AB határozat tárgyalta, de a mulasztási indítványt elutasította, mert érdemben nem talált alkotmányellenes helyzetet (ABH 1990, 223.).
Az államigazgatás hallgatása ügyében a mulasztás megállapítása viszont azon alapult, hogy a korábbi jogi eszközöket megszüntették, illetve a megmaradók nem követték a közigazgatás átalakulását a rendszerváltás után.

[82] Bevezetve a jogalkotási határidő nyugvásának és megszakadásának intézményét [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380.].

[83] Ha tehát *van* felhatalmazó szabály, illetve ha az alkotmányellenes helyzetet hatályon kívül helyezéssel a törvényhozó, vagy maga az Alkotmánybíróság teremtette meg.

[84] Például 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.

[85] A médiahatározat szövegében még további feltételek vannak: a mulasztással okozott alkotmányellenesség súlyos, s a törvényjavaslat tárgyalása befejezésének időpontja még megközelítően sem jelölhető meg, 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 232., 233.

részt a kifejezett jogszabályi határidő elmulasztása sem alapozza meg önmagában anyagi „alkotmányellenes helyzet előidézése" híján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.[86]

Maradt-e a mulasztásos alkotmánysértésnek megbízható kritériuma? Azok a formulák, amelyekkel az Alkotmánybíróság eloldotta magát a formális jogalkotási kötelezettségtől, mutathatnának egyfajta megszilárdulási tendenciát. A „helyzet" komplex alkotmányellenessége mellett – amelyről még lesz szó – a „garanciák hiánya" világosan arra tartott, hogy a jogérvényesítéshez szükséges eljárási szabályok hiányaként megfogható ismérvvé fejlődhessen. Noha az ismétlések során megszilárduló formulában fennmaradt, hogy *alapjog* érvényesíthetetlensége miatt áll fenn alkotmányellenes mulasztás, a gyakorlatban ezt nem vizsgálta (nem követelte meg) az Alkotmánybíróság. Egyszerű törvényben adott jogok, sőt alkotmánybírósági határozatban megállapított – akár államszervezeti – követelmények érvényesítési nehézsége is megteszi.[87] Ez azután a mérce használhatóságának rovására megy: mivel utasítson el az Alkotmánybíróság, ha *de minimis* nem akar mulasztást kimondani?[88]

[86] Ezt egy háromtagú tanács hangsúlyozta ismételten (479/E/1997 AB határozat, ABH 1998, 969. és 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1046).

[87] Például maga a határozat mondja ki, hogy a községegyesítés igénye nem része az önkormányzás alapjogának – az egyszerű törvényi feltételek fennállása esetén, azok érvényesítési eljárásának hiánya azonban alkotmányellenes mulasztás [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132.]. – Alkotmányellenes mulasztás az előzetes normakontroll az Alkotmánybíróság által megállapított feltételeinek fel nem vétele a házszabályba [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.]. Mulasztás történt a házszabályban azért is, mert a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők bizottsági tagságát nem garantálja – ez a szabad mandátum és a képviselői jogegyenlőség sérelme miatt alkotmányellenes [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.].

[88] Ezek a kváziszabályok arra szolgáltak, hogy az Alkotmánybíróság a *formális kritérium hiányában* is alkalmazhassa a mulasztás szankcióit. (Erre, mint mindjárt bemutatom, jó oka volt.) E helyettesítő funkciójuk mellett azonban *egyszersmind az „alkotmányellenes helyzet" anyagi feltételének mércéjét* is képezték. Az Alkotmánybíróság legalábbis nem vizsgálta külön a két feltételt. Legújabban két (hármastanácsi) határozat ad okot arra, hogy kétely keletkezzék az anyagi mérce szilárdságát illetően. Ezek az ügyek a ritka „tiszta" mulasztásos esetek közé tartoztak, vagyis a végrehajtási szabályok megalkotásának kötelezettsége, de még a határideje is vitán felül állt. Az ítéletek hangsúlyozták, hogy önmagában a jogalkotási határidő be nem tartása nem elég a mulasztásos alkotmánysértés megállapításához (mert „nincs az Alkotmányban olyan előírás, amely szerint valamely jogszabályi határidő be nem tartása pusztán mulasztás okán alkotmányellenessé válna". (Lásd fent, két jegyzettel korábban.) A mulasztásnak alkotmányellenes helyzetre kell vezetnie. Ez utóbbit

e) A mulasztásos alkotmánysértést az Abtv. szerint a jogalkotó szerv, jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatának elmulasztásával okozza. A gyakorlat ennél bonyolultabb, az ilyen „tiszta" (szabályszerű) mulasztási határozat éppen a jelentős ügyekben ritka. Már a legelső, mulasztás tárgyában hozott határozat (1990 nyarán) *sem arról szólt,* hogy a Minisztertanács *nem hajtotta végre* az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló törvény társadalombiztosításra vonatkozó rendelkezéseit, hanem hogy *rosszul hajtotta végre:* nem volt tekintettel arra, hogy a társadalombiztosítási jogszabályok az „elítélések törvénnyel kimondott semmisségét" nem ismerik, hanem a bírói ítélettel kimondott felmentéshez fűznek jogkövetkezményeket. E terminológiai eltérés miatt a társadalombiztosítás nem számította a börtönéveket szolgálati időként. Az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően mulasztást állapított meg, egyben a hatályos rendelkezéseket (az összeset) néhány hónapos határidővel *megsemmisítette.*[89] Nem értékelhető másként a másik korai mulasztási határozat sem, amely a szovjet csapatok tagjai okozta károk megtérítésének szabályozása ügyében született. Az eljárási szabályzat ellentétes az Alkotmánnyal, de *tényleges norma* jellegét az Alkotmánybíróság ekkor még nem állapította meg, s így nem is folytatta le vizsgálatát; viszont alkotmányellenes mulasztásban marasztalta el az egyezmény végrehajtásáért felelős minisztert, mert az egyezménytől relatíve függetlenül a belső jogi helyzetet alkotmányosan rendezhette volna (például az állam helytállásával a károkért). *Van* tehát jogi szabályozás, méghozzá kimerítő, *de „rossz".*[90] Ezt a

azonban a tényállás mérlegelése alapján elvetik, noha a szokásos kritérium – adott esetben a jogérvényesítési eljárás hiánya – megállapítható lenne. A határozatokkal érdemben egyetértek. De a határozatok arra mutatnak rá, hogy helyesebb lett volna, ha az Alkotmánybíróság a mulasztáshoz valamely alapjog sérelmét követelné meg.

[89] 16/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 64, 67. sk. A jövőre szóló megsemmisítés indoka, hogy (az 1990-ben még jellemzően elegendőnek tartott) két és fél hónap alatt „az alkotmányos követelményeknek megfelelő szabályozás" jöhessen létre. Néhány évvel később, már szélesebb eszköztár birtokában az Alkotmánybíróság kiemelhette volna a rendelkező részbe alkotmányos követelményként azt, ami most még az indokolásban áll, s az ügy lényegét fejezi ki: „az elítélések semmisségét – a rehabilitáció jogi következményei tekintetében – a bírósági felmentő ítélettel azonosnak kell minősíteni." A megsemmisítéssel viszont a társadalombiztosítási rehabilitáció *teljes* hiányával fenyegető helyzetet maga az Alkotmánybíróság hozta létre, ha mégsem tenne eleget a Kormány az Alkotmánybíróság határozatának.

[90] Az Alkotmánybíróság ezt nem semmisítette meg, mert akkori felfogása szerint nem is vizsgálhatta, maga a kárrendezésről szóló egyezmény viszont nem determinálta a végrehajtás (rossz) módját.

módszert rögtön megerősítette az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának ügyében: azért áll fenn mulasztás, mert a hatályos szabályozás *kevés*. (De az a kevés, ami van, megsemmisítendő!)[91] Azaz a határozatok a normakontrollról és a mulasztásos alkotmánysértésről együtt döntenek.

Hasonló, „vegyes" ítéletek születnek, amikor a hatályos jog (az alkotmányos követelmény tökéletlen végrehajtásából származó) alkotmányellenes részrendelkezését az Alkotmánybíróság „hivatalból eljárva" tágítja ki az egész problémát érintő, általános szabályozást követelő mulasztássá. Az „alkotmányellenes helyzet" teljességét rendeli az Alkotmánybíróság megszüntetni, amivel az indítványozó esetleg nem számolt, vagy nem is akarta. Klasszikus példái ennek a médiahatározatok 1992-től 1995-ig, ahol nagyon világos a különbség a meglévő részszabály és a „helyzet" alkotmányellenessége, valamint orvoslásuk politikai vonzatai között.[92] „Semlegesebb terepen" ugyanez volt a viszony az időleges munkakötelezettség hatályos szabályozásának alkotmányellenessége és a veszélyhelyzet átfogó szabályainak hiánya között.[93] 1993 óta formulája is van az Alkotmánybíróságnak erre: a mulasztás abban áll, hogy a törvényhozó *„nem hozta összhangba"* a korábban kiadott szabályokat az új Alkotmánnyal.[94] Van a mulasztás és más szabály alkotmányellenessége közötti még ennél is közvetettebb kapcsolatra példa: a közszolgálati rádió és televízió költségvetési elhelyezése többek között azért „nyer alkotmányos jelentőséget", mert a függetlenség törvényi garanciáinak megalkotásával az Országgyűlés mulasztásban van: *a „helyzet" egészét tekintve* beszélhetünk alkotmányellenességről.[95] Az „alkotmányos összhangot" több jogszabály együttesen hozza létre.

A „nem teljes", a „rossz" szabályozás és a mulasztás határai elmosódnak. A „mulasztott a törvényhozó, mert elmulasztott jól szabályozni" azt a

[91] 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.

[92] Legutóbb az MTI felügyelete és az Alkotmány 61. §-ában megkívánt törvény hiánya miatt [61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317.]. Az alaphatározat is tisztázza: „Az MTh. [a MR és MTV felügyeletéről szóló határozat] a kormánybefolyás elleni garanciák hiánya miatt alkotmányellenes. A helyzet a bárhonnan származó véleménytúlsúly elleni garanciákat tartalmazó törvény hiánya miatt alkotmányellenes" [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 233.].

[93] 14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56.

[94] Lásd a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot (ABH 1993, 33., 39.) a népszavazási tárgyak vonatkozásában, de hasonló az összes médiahatározat, s újabban a Kormány tagjai jogállásának elavult szabályozása [49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996, 150.].

[95] 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281, 284.

primitív jogi okoskodást idézi fel, amikor a mulasztást igyekeztek minden erővel cselekvésbe fordítani, hogy ezzel a csak pozitív tettre értelmezett gondatlanságért való felelősséget megállapíthassák. (Aki nem őrizte a tüzet, az rosszul őrizte a tüzet.)[96] Esetünkben ennek fordítottja történik – az ok ugyanaz: a szankció alkalmazhatóságát kell elérni.

Ha tett és mulasztás között lebeg a tényállás, az orvoslás lehetséges variációi is tágak: a hiányos jogszabály megsemmisítését és az ennek nyomán előálló szabályozási kényszert (azaz generált mulasztásos alkotmánysértést)[97] és az alkotmányos követelmény meghatározását szintén magukban foglalják a puszta jogalkotásra kötelezés mellett. A vegyes határozatokban – mint egyre több ügyben – az alkotmányellenesség komplex szituáció, amelyet több jogszabály, mulasztás, értelmezés együttese vált ki.

A mulasztás ilyen gyakorlata megelőlegezte, illetve pótolta a későbbi hatásköri differenciálódás során bevezetett „szelíd" technikákat. Az Alkotmánybíróság 1990-ben *még nem fejlesztette ki az olyan eszközöket, mint a de facto „norma", vagy a nemzetközi szerződés elbírálása, vagy az alkotmányos követelmény, viszont a differenciált ítélkezés szükségessége elől nem akart kitérni: nem maradt más választása, mint a mulasztási hatáskör szabad kezelése.* A mulasztás gyakori alkalmazása mellett szólt továbbá, hogy megállapítása *eleve nem volt határozottan alapjogsérelemhez kötve.*

A későbbi technikák elterjedése után sem csökkent azonban a mulasztás járulékos megállapításának szerepe, s most már azokkal együtt is alkalmazta az Alkotmánybíróság. Az eszközök bősége a fegyelem ellen hat: valóban kérdéses, hogy indokolt volt-e a mulasztás olyan gyakori megállapítása az egyéb szankciók mellett, mint ahogy az az első Alkotmánybíróság utolsó éveiben történt.

A mulasztási hatáskör problémái – még a szankciónélküliség sem – nem akadályozták az Alkotmánybíróságot abban, hogy kihozza a jogintézményben rejlő lehetőségeket; nem befolyásolták a mulasztási hatáskörben eldöntött alkotmányossági problémák súlyát, sem e hatáskör szerepét az alkotmánybíráskodás fejlődési irányainak meghatározásában. A mulasztási

[96] Lásd az égő kemencénél elalvó rabszolga felelősségét, Digesta 9.2.27.9. Hasonlóan kerülték meg azt a szabályt, hogy csak tevőlegesen okozott kárért áll fenn felelősség, a középkori angol jogban is. Aki nem vigyáz a tűzre, az negligenter keeps the fire.

[97] A 29/1991. (VI. 5.) AB határozat kifejezetten azért állapít meg mulasztást, mert az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatával jövőbeni időpontra megsemmisített jogszabály helyébe a határidő eltelte után hét hónappal sem alkottak új, alkotmányos rendelkezést (ABH 1991, 419.).

ítélkezés az aktivizmus észrevétlen melegágya volt, ahol az alapjogokon túli jogok alkotmányos védelme elkezdődött, s amely az „alkotmányellenes helyzetekben" gondolkodás mai differenciált módszereinek előképe volt.

Az Alkotmánybíróság magatartása valóban egyedi aktusokra vonatkozó hatásköreivel kapcsolatban

Ezek a hatáskörök nem rendkívüliek, hanem részint nemzetközi összehasonlításban is szokásos állambírósági feladatok,[98] részint (többnyire későbbi törvényekben) autonóm intézményeknek nyújtott külön garanciák. Ilyeneket az önkormányzatok jogainak, illetve az egyetemek autonómiájának védelmére kapott az Alkotmánybíróság. E hatásköreiben az Alkotmánybíróság magatartása nem következetes. Az egyedi aktusok alkotmányossági vizsgálatát célzó hatáskörök gyakorlása az Alkotmánybíróságot ténybíróság jellegű tevékenységre kényszerítheti, amire általában nem tartja alkalmasnak magát. Ezen az alapon a helyi önkormányzatok konkrét ügyeit az Alkotmánybíróság elhárította. Nem így viselkedett viszont az egyetemi autonómiával kapcsolatban, amelynek védelmét készségesen ellátta. A szintén szokásos választási bíráskodás köréből a népszavazással kapcsolatban van az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Az országos népszavazással kapcsolatos határozatában az Alkotmánybíróság azt a benyomást keltette, hogy ez a hatáskör az Alkotmány szerint az Alkotmánybíróságot illeti. Amikor azonban ítélkeznie is kellett ebben a hatáskörben, hirtelen pozitivista arcát mutatta. További, egyedi döntésre vonatkozó hatásköre az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés megszüntetése. Itt viszont az Alkotmánybíróság zokszó nélkül gyakorolja a ténybíráskodást, s nem élt a kínálkozó lehetőséggel, hogy a hatásköri összeütközést valódi alkotmánybírósági, alkotmányossági kérdést eldöntő hatáskörként értelmezze.

[98] Például a választási és népszavazással kapcsolatos bíráskodás, valamint a pártok tevékenységének alkotmányossági elbírálása igen gyakran alkotmánybírósági hatáskör, úgyszintén a legfelsőbb állami vezetők feletti bíráskodás. Kivételesen olyan archaikus ízű feladatai is vannak alkotmánybíróságnak, mint például az, hogy Portugáliában az alkotmánybíróság állapítja meg az államfő halálát.
A lehetséges hatáskörökből az Abtv. vitája során még el is vettek, mint a pártok bejegyzését, feloszlatását, működésük megszűntének megállapítását, vagy az egyházak bejegyzését. Azokat a véletlenszerű hatásköröket viszont, amelyekkel az Alkotmánybíróságot később felruházták, anélkül telepítették rá, hogy előzőleg a tervezet véleményezésébe bevonták volna.

a) Nem hatásköri szabályként értelmezte az Alkotmány önkormányzati fejezetében található rendelkezést, amely szerint „az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírói védelemben részesül, *jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat*" [43. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint ezt a törvényhozónak szóló „feladatmeghatározást" „kifejezett alkotmánybírósági hatásköröket megállapító törvényi rendelkezéseknek" kellett volna konkretizálnia, mivel az önkormányzat közvetlenül az Alkotmány alapján nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz.[99] Az önkormányzatok feloszlatásához az Alkotmánybíróság garanciális közreműködését előíró másik alkotmányi rendelkezést is megszorítóan értelmezte az Alkotmánybíróság: a saját jogállására és feladatellátására vonatkozó ismert érveivel az ilyen ügyekben adandó véleményét „elvont, elvi" álláspont kinyilvánítására korlátozta, mert a feloszlatásra alapot adó tényállításokhoz nem szólhat hozzá.[100] Az Alkotmánybíróság első esetben alkalmazott érve az egyes alkotmányi normák hatásköri vagy feladatmegállapító jellege körüli vitákat érinti.[101] Az adott ügyben ezek mégsem lobbantak fel, mert minden bíró jónak látta nem dönteni olyankor, amikor a döntési kör homályosan van meghatározva, és sem eljárási szabályok, sem szankciók nincsenek – s főleg, amikor az ügyben a konkrét „sérelem" nem érint elvi kérdést, sőt az ugyanabban az ügyben hozott alkotmánybírósági határozat fő tételei tárgytalanná teszik.[102] Lehet, hogy kár volt a konkrét döntést ilyen messzemenő érvekkel elhárítani – mindenesetre az Alkotmánybíróság e véleményére később nem hivatkozott a hatásköri vitákban. Másrészt mégiscsak összhangban van az Alkotmánybíróság irányvonalával az, hogy ott, ahol rendes bíróságokkal konkuráló hatásköre lehetne, ezt a rendes bíróságokra hagyja. Az Alkotmány 44/B. §-a egyáltalán nem határolja el, mi lenne bírói és mi alkotmánybírósági hatáskör. Az Alkotmánybíróság a 70/K. § szerinti konkrét alapjogi sérelmeket is könnyen átengedte a bíróságoknak.

Mindenesetre az Alkotmánybíróság nagy lehetőséget hagyott ki. Tisztázni lehetett volna az önkormányzati alkotmányjogi panasz intézményét. Ehhez készen álltak fontos ítéletek, amelyben az Alkotmánybíróság az Al-

[99] 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238., 249.

[100] 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630.

[101] A Göncz-határozatokban a többségi vélemény szerint az Alkotmány 32/A. §-a nem hatásköri norma, a különvélemények ezt vitatták.

[102] A főváros panasza annak ítéleti megállapítására irányult, hogy ellátási kötelezettségei alapján megilleti a gyógyszertári központ tulajdonjoga. Az Alkotmánybíróság határozata viszont arra jutott, hogy az elejétől vitás kérdésben a törvényhozó adhat autentikus értelmezést.

kotmányban önkormányzati alapjogoknak nevezett jogokat hatásköri jogosítványoknak minősítette, s csak az önkormányzás alapjogát ismerte el valódi alapjognak. Ez a bírói és alkotmánybírói hatáskör szétválasztására is szolgálhatott volna. Érthető, hogy az Alkotmánybíróság a ténybíráskodástól szabadulni igyekezett, s az elvi jelentőség nélküli önkormányzati (normakontroll, majd népszavazási) ügyek felesleges terhe[103] sem tette fogadókészsé az újabb önkormányzati panaszok esetleges özöne iránt. Másrészt a hatalommegosztás szempontjából mégiscsak lényeges kérdésről van itt szó, s az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna az „önkormányzati jogok védelmének" hatáskörét az önkormányzáshoz való jog – szintén politikai alapjog – védelmére, s elvi súlyú ügyekre korlátozni. Hiszen ez utóbbi szűkítést az önkormányzatok feloszlatásával kapcsolatban minden ellenállás nélkül elfogadtatta.

b) Az egyetemi autonómia védelmében viszont a hasonlóan határozatlan és nem teljes hatásköri szabály alkalmazása – amely szerint a felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályok és egyedi döntések az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók[104] – senkinek sem okozott gondot. A professzorokból lett alkotmánybírák normakontrollügyek sorában védték meg az egyetemi autonómiát,[105] míg az első valóban „egyedi döntés" megtámadására sor nem került. Az Alkotmánybíróság az ügyben valóban bíróságként járt el: tényállást állapított meg, a jogsértés idején hatályos jogot alkalmazta, és (az önkormányzati ügyben hiányolt eljárási szabályozás nélkül is) „feltalálta" a deklaratív ítéletet.[106]

[103] A helyi ügyek eldöntéséhez szükséges tényállás tisztázásának gyakori szükségessége – és persze a megtámadott önkormányzati rendeletek óriási tömege – táplálta az Alkotmánybíróság törekvését arra, hogy az Abtv. módosítása során az önkormányzati hatásköröket tegyék át a rendes bíróságok közigazgatási tanácsaihoz, amelyek helyben és kellő tényismerettel dönthetnének. Később mégis meggondolta az Alkotmánybíróság annak veszélyét, hogy kettős alkotmányértelmezés alakulhat ki, s az első Alkotmánybíróság végül is csak a helyi rendeletek törvényellenességének vizsgálatát adta volna le, az anyagi alkotmányellenesség vizsgálatát megtartotta volna magának. Kérdés azonban, hogy ez az elhatárolás kivihető-e (és ki döntse el?); továbbá egy ilyen hatáskörmegosztást egyeztetni kellene azzal is, hogy hierarchikus normakontroll esetén mindegyik jogszabályi szintet vizsgálni kell.

[104] A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65. § (2) bekezdése.

[105] 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 166.; 40/1995. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1995, 170.; 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 586.; 87/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 626.

[106] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a művelődési miniszter megsértette a Pázmány Péter Katolikus Egyetem önkormányzati jogát azáltal, hogy 1997. október

c) Míg a választási bíráskodást az Abtv. javaslatai sem kívánták az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalni, az 1989-es – az Alkotmány és az Abtv. előtt meghozott – népszavazási törvény a *népszavazás* elrendelésének az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása ellen alkotmányossági panasz benyújtását tette lehetővé az Alkotmánybírósághoz. Az 1990-ben az önkormányzati törvénybe került helyi népszavazásokkal kapcsolatban folyamatosan érkeztek indítványok az Alkotmánybírósághoz, amelyet az el is bírált, noha gyakran kellett ténykérdéseket is tisztáznia. Általános jellegű határozatot nem ezzel összefüggésben, hanem éppen a jogi elbírálhatóság nehézségei miatt hozott, amikor 1993-ban felhívta az Országgyűlést a helyi népszavazás feltételeinek és garanciáinak meghatározására.[107] Az új szabályok (1994 decemberétől) rendes bírósági hatáskört állapítottak meg a kérdőív hitelesítése megtagadásának felülvizsgálatára, s alkotmánybírósági panaszt intézményesítettek a helyi népszavazás elrendelésének jogszabálysértő elutasítása és lebonyolítása, továbbá a helyi népi kezdeményezés tárgyalásának jogellenes elutasítása miatt. Az Alkotmánybíróság a ténybíráskodást mindvégig folytatta, mást nem is tehetett.[108]

Az országos népszavazásra vonatkozó népszavazási törvényt az Országgyűlés az Alkotmánybíróság ismételt felhívása ellenére csak az 1997. októberi alapvető népszavazási alkotmánybírósági határozatot követően hozta összhangba az Alkotmánnyal. Ennek módját a határozat részletesen előírta.[109] Ezek közé tartozik a „megfelelő jogintézmény" a kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára, továbbá, hogy „a népszavazással kapcsolatos döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét". Amíg az erre vonatkozó törvény hatályba nem lép, az Alkotmánybíróság a népszavazási törvény szűkítő rendelkezésének azonnali megsemmisítésével általános hatáskört létesített magának a népszavazással kapcsolatos minden törvénysértő döntés felülvizsgálatára,

16-án megtagadta az egyetem két kara felvételi feltételeiről szóló tájékoztatásának teljes egészében való közzétételét (1430/H/1997. AB határozat, ABH 1998, 1074.). Az ügy elbírálásának idejére a miniszter az elutasító véleményének alapja jogszabály-módosításokban is megjelent, ám ez nyilván nem hathatott vissza az autonómia megsértésének idejére.

[107] 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161.

[108] A tényekről azonban mindig is írásban nyilatkoztatta az Alkotmánybíróság a panaszosokat vagy a jegyzőt. A ténybeli háttér feltárására az ügyek többségében szükség volt a megalapozott jogi minősítéshez (például 1094/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 851.).

[109] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

az elrendelés elutasításától kezdve a lebonyolításon keresztül az eredmény megállapításáig. E hatásköröket olyan fontosnak tartotta az Alkotmánybíróság, hogy az új törvényjavaslat előzetes normakontrollja alkalmával (részben az indítványon is túlterjeszkedve) mintegy „előzetes mulasztást" állapított meg: meghatározta, hogy mely jogorvoslati lehetőségeket nem biztosít a törvényjavaslat. (Alkotmányellenességet nem mondott ki az Alkotmánybíróság, s értelemszerűen újabb kötelezést sem.)[110] Miután az Országgyűlés összhangba hozta az Alkotmánnyal – és az alkotmánybírósági határozattal – a népszavazási törvényt,[111] s a konkrét ügyekre sor került, az Alkotmánybíróság nem folytatta eddigi expanzív magatartását. A népszavazási törvény nyilvánvaló hiányosságaira rezignáltan tekintett, s ezúttal utólag sem élt azzal a lehetőséggel, hogy hivatalból vizsgálja, vajon az Országgyűlés „bizonyos – a népszavazással kapcsolatos politikai alapjog gyakorlása szempontjából fontos – kérdések szabályozásának elmulasztásával nem idézett-e elő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet". Ezt azonban az eléje kerülő ügy annyiban indokolta is, hogy annak összefüggésében szó sem volt a népszavazást kérők joggyakorlásának védelméről.[112]

Már az új népszavazási törvény alapján benyújtott első ügy, majd az ismétlődő indítványok irányították a figyelmet arra a változásra, amely az újonnan bevezett „kifogást" a korábbi alkotmányossági panasztól jellegét tekintve megkülönbözteti: *a jogorvoslatból alkotmányossági vita lett.* Az Alkotmánybíróság általánosan megfogalmazott követelése – „a *népszavazás tárgyában* hozott döntés" ellen biztosítani kell az alkotmányossági panasz lehetőségét – az új népszavazási törvényben egyfajta populáris akciót eredményezett, amellyel mind a népszavazás *elutasítását,* mind pedig *helybenhagyását* vitatni lehet. Nem bizonyítható, hogy akár az Alkotmánybíróság, akár a törvényhozó szándéka ez lett volna. Az eredmény azonban szán-

[110] 64/1997. (XII. 17) AB határozat, ABH 1997, 380.

[111] A törvény a helyi népszavazástól eltérően a népszavazásra bocsátandó kérdésnek az Országos Választási Bizottság általi hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen is az Alkotmánybírósághoz tette lehetővé kifogás benyújtását. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat jogorvoslati követelménye csak az Alkotmánybíróságot említi – mintha a népszavazáshoz való jog politikai alapjog mivoltából ez kényszerítően következne! (Jóllehet az Alkotmány 70/K. §-a alapjogsérelmekre bírósági hatáskört ír elő.)

[112] A kifogások ugyanis elkéstek – de a tartalmi kérdés éppen az lett volna, hogy a határidők szabályozásának módja alkotmányosan kielégítő-e. Egy különvélemény kifogásolta is az érdemi döntés előli kitérést. 28/1998. (VI. 16.) AB végzés, ABH 1998, 523. A kifogások nem a népszavazás kezdeményezőitől, hanem ellenzőitől érkeztek, akik az OVB helybenhagyó döntése ellen kértek jogorvoslatot. Erre a meglepő populáris akcióra sem az Alkotmánybíróság, sem a törvényhozó nem gondolt, lásd alább.

dékolatlanul is összhangban van az alkotmányossági vizsgálat Magyarországon jellemző absztrakt rendszerével: az Alkotmánybíróság által követelt sui generis „preventív intézmények, például a kérdések, aláírásgyűjtő ívek vizsgálata" ugyanis erre, azaz az elvont alkotmányossági kontrollra szolgálnak.[113] Az új népszavazási törvényben a korábbi, egyértelmű, csakis *elutasító* döntés ellen lehetséges jogorvoslatokat[114] az Országos Választási Bizottságnak az ív és a kérdés hitelesítésével *kapcsolatos* (tehát akár pozitív, akár negatív) döntése elleni, illetve az Országgyűlésnek a népszavazást *elrendelő* határozata ellen is[115] lehetséges kifogás váltotta fel. A népszavazás ellenzőinek nem kell tehát nemmel szavazniuk: már a kezdeményezést vitathatják – és vitatják is.[116] Az Alkotmánybíróság a dolgok alakulását hallgatólagosan tudomásul vette.

d) A hatásköri összeütközés megszüntetésére vonatkozó hatásköre alapján az Alkotmánybíróság tipikusan az egyszerű közigazgatási – pozitív

[113] „Az állampolgároknak a népszavazással kapcsolatos jogai védelme érdekében a jogbiztonság megköveteli: már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt fel kell tárni és el kell dönteni azokat a jogvitákat, amelyek a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülhetnek" (ABH 1997, 343.).

[114] Minden korábbi szabály alapján a panasz *jogorvoslati* jellegű: a népszavazás elrendelésének *elutasítása,* majd – helyi szinten, helyi bíróság előtt – az aláírásgyűjtő ívek *hitelesítése megtagadása ellen* adtak jogorvoslatot. Ezzel járt az indítványozásra jogosultak körének bizonyos korlátozása is.

[115] 1997. évi C. törvény 130. §. Az utóbbi rendelkezés körülményei utalnak arra, hogy az Alkotmánybíróság a preventív (alkotmányossági, illetve megengedhetőségi) vizsgálattal kapcsolatban sem gondolt a pozitív döntés megtámadására. A népszavazási törvény előzetes vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt hiányolta, hogy a köztársasági elnök, a Kormány, illetve a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetén nincs jogorvoslat az Országgyűlés elnökének a kezdeményezést elutasító döntése ellen. Az Országgyűlés elnökének ez a joga felel meg ugyanis annak, hogy a bárki által kezdeményezhető népszavazás ívét az OVB hitelesíti. Az Alkotmánybíróság az elutasítás elleni jogorvoslatot csakis a kezdeményezésre jogosultak számára követelte. A népszavazási törvényben ebből lett az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntése elleni, bárki által benyújtható kifogás [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 386.].

[116] A népszavazási törvényt követően 1999 júliusáig az OVB határozatát támadó három kifogás közül kettő az ív hitelesítését támadta – természetszerűen nem a kezdeményezők voltak az indítványozók. Ezek voltak a jelentős ügyek (vízlépcső a Dunán, köztársasági elnök közvetlen választása). Az új Alkotmánybíróság az utóbbi ügyben megfogalmazott formuláját a népszavazással történő alkotmánymódosítás kizárásáról azután további ügyekben is alkalmazta.

vagy negatív – hatásköri összeütközések ügyében jár el, úgy, ahogy az önkormányzati hatásköri törvény 1991-ben az Alkotmánybíróság hatáskörét a maga szűkebb területén pontosította.[117] Ezek az ügyek nem vetnek fel semmiféle alkotmányossági problémát, egyszerű törvényértelmezést kell csak végeznie az Alkotmánybíróságnak, amely türelmesen bekéri az iratokat, s elsőfokú igazgatási hatóságnak való kérdésekkel foglalkozik. Ebben a tevékenységében egyébként is a helyi bíróságok közigazgatási tanácsaival osztozkodik. Pedig az Abtv. fogalmazása a hatásköri összeütközés értelmezésének tágabb teret engedne: az „állami szervek között", illetve az „önkormányzatok és más állami szervek között" felmerült hatásköri összeütközés az Abtv. indokolása szerint is magában foglalja a jogalkotó szervek vitáját arról, melyiknek van hatásköre egy adott tárgy szabályozására. Az Alkotmánybíróság foglalkozott is azzal a kérdéssel, hogy a rendelet a törvény végrehajtásának keretén belül marad-e, de nem mindig az egyedi hatásköri vitára vonatkozó eljárásban. A határok ugyanis nem élesek az egyedi hatásköri vita, a hatáskörök normatív rendezésének vitatása és végül a tiszta ultra vires szabályozás kifogásolása között – különös tekintettel arra, hogy az ügyben szereplő jogszabályok kizárólag egyedi tényállásra vonatkoznak.[118] Ha általános hatáskör-elosztási kérdés merül fel, az Alkotmánybíróság normakontroll keretében bírálja el azt. Az önkormányzati és állami jogalkotó közötti hatásköri viták visszfényei az Abtv. eredeti koncepciójának, amely a hatalmi ágak közötti konfliktusként fogta fel ezt a hatáskört.[119] Ilyen ügyek mindenesetre léteznek, s létük értelme, hogy legalább elvileg nem hagyják teljesen beszűkülni ezt a hatáskört.

A közigazgatáson belüli vitán túlmenő, a hatalmi ágak közötti hatásköri összeütközés mindig felvet alkotmányos problémát is: a vitázó felek hatásköreinek alkotmányos értelmezésére van szükség, az érintett szervek államszervezetbeli jogállásának, alkotmányos minőségének alapján. Az ilyen összeütközések megszüntetése feltételezi a szervek hatásköre alkotmányos terjedelmének meghatározását, beleértve azt a konkrét döntést is,

[117] 1991. évi XX. törvény 22. §.

[118] 960/H/1992. AB határozat, ABH 1993, 732.; 45/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 484.; 563/H/1994 AB határozat, ABH 1995, 881.

[119] Nevezetesen „bíróság és más állami szerv közötti" hatásköri összeütközésként, lásd az 1989. május 6-án nyilvánosságra hozott törvénytervezetet. A tárcakörözés után a törvényjavaslat más állami szerveket is fölvesz a bíróságok mellé, 1989 szeptemberére a bíróságok kikerülnek a törvényjavaslatból, az Abtv. ezt a kivételt megerősíti: az „állami szervek" minden megemlítését kiegészíti „a bíróságok kivételével" kitétel.

hogy hatáskörüket a vitatott esetben vajon alkotmányosan gyakorolták-e. Az Alkotmánybíróság ilyen határozata azáltal maradna egyedi jogvitát eldöntő határozat, hogy a vitatkozó szervek számára hatáskörük terjedelmét és gyakorlásuk konkrét módját a vitatott esetben úgy jelöli ki, hogy nem hagy teret az illető jogalkamazóknak a további, saját jogértelmezésre. Az ilyen, valódi „bírói" ítélet lehet az előnye annak, ha az Alkotmánybíróság az összeütközést az Abtv. 50. §-a alapján, s nem valamely absztrakt hatáskörében eljárva szünteti meg. A hatásköri összeütközés fenti, kiterjesztő értelmezése az Abtv. szövegével összhangba hozható.[120] Nyilvánvaló, hogy az Abtv. ilyen értelmezése közelítené az Alkotmánybíróságot ahhoz, ahogy a külföldi alkotmánybíróságok alkotmányos szervek hatásköri vitáiban döntenek. Ekkor ez a hatáskör alapvető államszervezeti alkotmányossági kérdések elvi tisztázására és egyszersmind konkrét viták eldöntésére alkalmas.

Az Alkotmánybíróságnak 1998-ban alkalma nyílott arra, hogy a hatásköri összeütközést kiszabadítsa szűk és alkotmánybírósághoz nem illő értelmezéséből és gyakorlatából. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosai – absztrakt alkotmányértelmezés és utólagos normakontroll mellett – hatásköri összeütközés megszüntetését is indítványozták az ügyészséggel fennálló vitájukban, amelynek lényege az volt, hogy az ombudsman az ügyészségen is folytathat-e vizsgálatot. A határozat előterjesztése már elkészült, amikor az indítványozók az indítványt visszavonták. Az Alkotmánybíróság belső vitája affelé fordult, hogy ilyen esetben az eljárást meg kell-e szüntetni. A többség a megszüntetés mellett szavazott; a hatásköri vita kiterjesztő értelmezésével, amely a teljes ülés előtt volt, az Alkotmánybíróság nem foglalkozott. Érdemi reakció nélkül tudomásul vette, hogy az párhuzamos indokolásba kerül. Az Alkotmánybíróságnak ez a lehetősége tehát – határozat részeként – dokumentálva van.[121]

[120] „Az eljárásra kötelezett szerv kijelölése", mint az eljárás eredménye, a klasszikus közigazgatási hatásköri vitát látszik szem előtt tartani. Az eljárásra kötelezés azonban feltételezi az eljárásra jogosultság és annak módja megállapítását. Ez a hatásköri összeütközés megoldásának lényege. A továbblépés a kötelezésre, az eljáró szerv kijelölésére csakis a hagyományos pozitív vagy negatív összeütközés esetén szükséges. Egyébként az Alkotmánybíróság azt „jelöli ki", hogy a vitatott ügyben melyik szervet az illető hatáskör gyakorlásának mely módja illeti meg.

[121] 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532., 540.

AZ ÍTÉLETEK DIFFERENCIÁLÓDÁSA

Az Alkotmánybíróság határozatai közül egyre több távolodott el a felülvizsgált jogszabály egyszerű megsemmisítésétől. A határozatok differenciáltabbá válása két irányban is világos tendenciát mutat. Egyrészt az Alkotmánybíróság határozatai egyre nagyobb számú és jelentőségű pozitív rendelkezést mondanak ki; másrészt jogkövetkezményként az egyszerű megsemmisítés helyett egyre egyedibb szankciókat rendelnek el és sokszor feltételes formát öltenek.

Az Alkotmány szerint az Alkotmánybíróság *megsemmisíti* az alkotmányellenes törvényeket és egyéb jogszabályokat. Az Alkotmánybíróság fő tevékenységét képező utólagos normakontroll körében az Abtv. is ezt a szankciót szabályozza részletesen: kifejezetten tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályt nemcsak teljes egészében, hanem „részben" is megsemmisítheti; továbbá rendelkezik a hatályvesztés időpontjáról és annak hatásáról a jogszabály alapján már létrejött jogviszonyokra. A törvény megsemmisítésének joga a teljes értékű alkotmánybíráskodás kritériuma,[1] a magyar Alkotmánybíróság megalkotása körüli vitákban a kerekasztalnál szintén ezen dőlt el a valódi alkotmánybíráskodás bevezetése.[2] Mégis, az egész világon kialakultak az alkotmánybíróságok gyakorlatában „szelídebb

[1] Ez a túlnyomó irodalmi vélemény. Az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája ugyan nem támasztotta ezt a követelményt tagsági kritériumként – de mindig is nyilvánvaló volt, hogy az ezzel a hatáskörrel nem rendelkező bíróságok jóindulatból elfogadott kivételek, legyen szó akár történeti alapú ki nem fejlődött alkotmánybíráskodásról, mint Svájcban, akár a demokráciára való átmenet nehézségeiről, mint a rendszerváltás előtti lengyel, vagy az az utáni román alkotmánybíróság esetében. Az alkotmánybírósági hatalmat és minőséget tekintve nincs különbség a törvény erga omnes megsemmisítése és aközött, hogy (az angolszász rendszerben) a bíróságok nem alkalmazzák azt.

[2] Mint ezt maga az Alkotmánybíróság is kifejtette a 4/1997. (I. 22.) AB határozat indokolásában, ABH 1997, 45., 46. Ezért félrevezető annak még felvetése is, hogy az alkotmánybíráskodás, úgy, ahogy megvalósult, az MSZMP-s reformerek törvényjavaslatára lenne visszavezethető. Ami lett, éppen annak ellenében lett.

módszerek" is az alkotmányellenesség következményeinek levonására. Ezek a jogszabály megsemmisítését vagy helyettesítik (mint az alkotmánykonform értelmezés megállapítása), vagy annak súlyát viszonylagossá teszik (a megsemmisítés idejével manipulálva vagy egyébként a törvényhozónak nagyobb teret hagyva az alkotmányellenesség megszüntetésére). Bár ennek a fejlődésnek egyik mozgatója kétségkívül a törvényhozó hatalommal való konfliktus enyhítése, nagyon fontos tudatosítani, hogy *az Alkotmánybíróság nem ad vissza semmit a törvényhozónak* abból a hatalmából, hogy az alkotmányellenességet ő minősítse, s az alkotmányellenes törvény sorsáról ő döntsön. Sőt, a szelíd technikák révén az alkotmánybíróságok hatóköre kiszélesedik mind a törvényhozóval, mind pedig – értelemszerűen a rendes bíróságoktól különálló alkotmánybíróságok esetében – a jogalkalmazókkal, elsősorban a bírói joggyakorlattal szemben. Az eredeti konfliktuscsökkenés ára így az lesz, hogy más összeütközések keletkeznek: az önálló alkotmánybíróság például a törvényhozó helyett a rendes bíróságokkal fog konfliktusba kerülni. De nem feltétlenül javul a helyzet a törvényhozóval sem. A szelíd technikák pozitív alkotmányossági kívánalmak meghatározásával járnak. Már a jogalkotói mulasztás alkotmánybírósági megállapításánál is láthattuk, hogy ez elkerülhetetlen, hiszen a hiány definiálása azzal történhet csak, aminek az alkotmányossághoz meg kellene lennie. Még inkább így van ez, ha a jogszabály hatályban tartásának az alkotmánybíróság megszabta értelemben való alkalmazása az ára. A (részbeni vagy egészben való) megsemmisítés, azaz a „negatív törvényhozás" mellőzése többé vagy kevésbé kifejezett pozitív normaalkotással jár. Ezeknek a „követelményeknek" a státusa azonban bizonytalan – mind megfogalmazásuk formáját,[3] mind pedig és főképpen kötelező erejüket, illetve kikényszeríthetőségüket tekintve. A szankcióknak ez a fejlődése az, amelyet a törvényhozás a legkevésbé követ – a bírói jogalkotás legérdekesebb és legtanulságosabb területét tanulmányozhatjuk itt.

A magyar Alkotmánybíróság igen korán változatos rendelkező részeket produkált normakontroll-ügyben hozott határozataiban. Ebben kezdetben bizonyosan nem a megsemmisítés szankciójának differenciálása vezette, s a „szelíd technikákkal" való tudatos számvetés is későbbi, 1992 utáni fejlemény. Az Alkotmánybíróság elejétől fogva élt azzal, hogy a rendelkező részben elvi megállapításokat tett, s ezek egy része már 1991-től – a bizonyos intézmények alkotmányellenességét általában megállapító, szintén szokásos tételektől eltérően – pozitívra fordult. A konkrét ügyet eldöntő határozati rendelkezés fölé emelt elvi tételek éppen általánosságuknál fogva

[3] Németországban például „nach der Maßgabe der Gründen".

viszonylag függetlenednek az adott ügytől, s rendelkező részbeni helyzetük – ha szövegezésük folytán alkalmasak rá – norma erejével ruházza fel őket. Egy részüknél az Alkotmánybíróság ezzel nyilvánvalóan nem számolt, másoknál viszont kifejezetten ezzel az igénnyel vette fel őket a rendelkező részbe. Az „elvi tételek" szándékukat, jelentőségüket és színvonalukat tekintve is igen sokfélék: az alkotmányfejlődést meghatározó alkotmányértelmezéstől egészen a trivialitásig terjednek. Érdekes, hogy használatuk – mind az Alkotmánybíróságon belül, mind kívülről – kizárólag akkor váltott ki bírálatot, amikor kifejezetten az Alkotmánybíróság saját hatáskörére vonatkozott. Immanensen hatáskör-alakító volta egyébként figyelmen kívül maradt.

Nagy szabadsággal kezelte az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját is. Itt az Abtv. eleve felhatalmazta az Alkotmánybíróságot az ex tunc és a pro futuro megsemmisítésre is, sőt egy – az utolsó pillanatban bekerült – módosító javaslat folytán előre nem látott lehetőségek nyíltak az alkotmányellenesség következményeinek levonására egyedi ügyben is.[4] Az Alkotmánybíróság azonban még ennél is rugalmasabban határozta meg a megsemmisítés idejét és következményeit.

Elvi tételek és pozitív rendelkezések a rendelkező részben

A rendelkező részben megjelenő, de az ügyet eldöntő ítéleti rendelkezésen túlmenő, ahhoz eljárási értelemben nem szükséges megállapítások elterjedésének a korai alkotmánybíráskodás számos körülménye kedvezett. Az Alkotmánybíróság számára létfontosságú volt a dogmatikai fegyelem. Ehhez azonban alkotmányjogi dogmatikát kellett teremtenie – jórészt külföldi mintákat recipiálnia –, mivel a múltra nem támaszkodhatott, s a kortárs magyar tudomány sem kínált anyagot.[5] Az Alkotmánybíróság tehát minden adandó alkalommal igyekezett megfogalmazni, s mind a maga számára, mind pedig mindenkinek leszögezni azokat a tételeket, amelyek szerint ítélkezik s ítélkezni fog. Ezek egy részét a rendelkező részbe emelte. Továbbá az általános tételekben és normaszinten való gondolkodás az Alkotmánybíróság természetes közege volt, hiszen egész profilját az absztrakció jellemezte, s fő tevékenysége az elvont normakontroll, s – az első években –

[4] Abtv. 43. § (4) bekezdés. Történetéhez lásd *Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága* című tanulmányt ebben a kötetben.

[5] Később néhány kritikai reflexió segíthetett.

az elvont alkotmányértelmezés volt. Épp ez utóbbi ügyek, valamint a gyakori előzetes normakontroll (elfogadott, de ki nem hirdetett törvény alkotmányossági elemzése a tenorban is, amelyben természetes a pozitív megállapítás is, ha a rendelkezés „nem alkotmányellenes") szoktatta arra az Alkotmánybíróságot, hogy a szigorúan a vizsgálat eredményét egy szóval megállapító ítéleti rendelkezésen túllépjen, s sokszor az alkotmányellenesség vagy az elutasítás indokát is általános – és orientáló – tétel formájában, a sokkal több olvasóra számító rendelkező részben is megfogalmazza. Nem véletlen, hogy az említett, „indokolás" típusú elvi tételek azzal párhuzamosan kezdtek sokasodni, hogy kialakult az elvont alkotmányértelmező határozatok „kétszintű" – elvi tételt és az ügyre alkalmazását tartalmazó – gyakorlata.

Kevésbé volt viszont érzékeny az Alkotmánybíróság az eljárási kérdésekre. A határozatok szerkezetére nem létezett semmiféle szabály. Ez is oka lehetett annak, hogy az elvi megállapításokkal az Alkotmánybíróság valósággal zabolátlanul bánt. Nem tett különbséget a mindenkire kötelező határozat és – a más alkotmánybíróságoktól, illetve az angolszász világból ismert – a voltaképpeni ítélet elé helyezett, csupán tájékoztató tartalmi összefoglalók *(headnote, Leitsatz)* között, amelyek persze a határozat és indokolás elvi jelentőségű tételeit is tartalmazzák. Teljesen véletlenszerű, mely tételeket emelt ki a bíróság a rendelkező részbe, s melyeket hagyott az indokolásban. Adott esetben még a bíróságoknak szánt norma is az indokolásban rekedt (szerencsére a bíróságok így is követték).[6] Nem volt következetes az Alkotmánybíróság a különféle „elvi tételek" megnevezésében sem. Mikor az Alkotmánybíróság már bevezette az alkotmánykonform értelmezést, az egyértelműen ilyen „elvi tételeknél" nem mindig szerepel a (vizsgált jogszabály) „alkalmazásánál alkotmányos követelmény" kitétel; a terminológia későbbi romlása, hogy a jogalkotónak címzett követelményt is ugyancsak „alkotmányos követelménynek" mondják a határozatok. Alkotmányos követelményről szólnak továbbá ítéletek, amelyek egyáltalán nem értelmezik a vizsgált jogszabályt, hanem a kialakult alkotmányellenes gyakorlattal szemben fogalmazzák meg a követendő utat. A stílus maga az Alkotmánybíróság: a szóhasználat a különböző fajtájú pozitív rendelkezések összemosódását jelzi az utóbbi években. Egy-egy tétel ötletszerű megörökítésén kívül hozzájárult ezeknek az ítéleti rendelkezéseknek rendetlenségéhez az is, hogy gyakran – kívülállónak nem látható, de egyébként is elfeledett – belső kompromisszum szülte az „elvi megállapítást". A szelíd technikák visszája, hogy a bírók közötti véleményeltérés szelídítését is lehetővé teszik: az al-

[6] Például a genfi egyezmények alkalmazása tekintetében.

kotmányellenesség kimondását, illetve elvetését vallók kiegyezhettek „legalább" valamely alkotmányos követelmény kimondásában. Nagy ügyekben – mint például az abortusz II-ben – az e köré bonyolódó megegyezés magának az alkotmányos követelménynek a funkciójából való teljes kifordításához vezetett.[7]

Minden elhatárolási probléma ellenére az „elvi tételek" szabadabb és sokszínűbb világát érdemes külön tárgyalni az alkotmánykonform értelmezést megállapító elvi kijelentésektől. Ez utóbbit az Alkotmánybíróság is reflektív módon használta, s kifelé is hatásköri kérdésként jelent meg. Határozott alkotmánybírósági szerepfelfogáshoz, a hatályos jog kíméletéhez és az alkotmányellenesség differenciáltabb megállapításához kapcsolódott; emellett döntő lépés volt a joggyakorlatot érintő alkotmányossági kontroll pótlásához (vagy kiépítéséhez – ahogy tetszik). Mivel jogszabály megsemmisítését váltotta ki, eleve nem lehetett (volna) a megsemmisítés szankciójával együtt használni. Az alkotmánykonform értelmezés természete szerint a jogalkalmazóhoz címzett norma. Ezekkel a koncepcionális jellemzőkkel szemben sem lehet azonban az elvi tételeket csupán az alkotmánybírói fegyelmezetlenség termékeinek tekinteni – még eljárási szempontból sem. Jelentőségük abban áll, hogy kötetlenségük folytán – bármilyen ítéleti rendelkezéssel együtt szerepelhetnek – lehetővé tették, hogy az Alkotmánybíróság teljes gyakorlatában elterjedjenek a pozitív ítéleti rendelkezések.

a) A jogszabályszövegtől és az ügytől is függetlenednek az elvi tételek, még ha a konkrét eset kapcsán is fogalmazta meg őket a bíróság. Céljuk éppen az, *hogy az ügynél általánosabb érvényű megállapítást* tegyen közzé az Alkotmánybíróság. A tenorba foglalt elvi tételek kezdetben még éppen hogy kiemelkednek a konkrét ítéletből (s ennyiben még tartják a rokonságot a külföldi példákkal): a határozatban a vizsgált jogszabályra kimondott alkotmányellenességet az intézményre (tehát annak bármilyen jövőbeni szabályozására) nézve is megismétlik; vagy pedig az indokolás vezérgondolatát írják le még egyszer (mert az más ügyekre is irányadó lesz, vagy egyébként tanulságos). Ilyen tipikus, negatív megállapítás az első évekből az, hogy a halálbüntetés alkotmányellenes; a személyi szám korlátlan használata és a személyes adatok célhoz nem kötött gyűjtése alkotmányellenes; a törvé-

[7] A megegyezés ára az volt, hogy az Alkotmánybíróság nem törölte a megengedett terhességmegszakítás esetei közül a súlyos válsághelyzetet; megsemmisítette viszont annak törvényi definícióját, és alkalmazása „alkotmányos követelményeként" az Alkotmánybíróság előírásainak megfelelő új szabályok érvényesítését szabta. 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.

nyességi óvás intézménye alkotmányellenes. Hasonló általánosságú tiltó rendelkezések később ritkák, még az a parlamentnek címzett felszólítás is, hogy sem a házszabály, sem annak értelmezése nem akadályozhatja az előzetes kontrollt, inkább az adott szituációra való erőteljes reakció, mintsem elvi tétel.[8]

Az Alkotmánybíróságnak az első példákban általában jó oka volt az indokolás vezérgondolatának kiemelésére a rendelkező részbe. Az első abortuszítéletnek már az első mondatával „tudatni kellett mindenkivel", hogy a megsemmisítés oka formai, azaz a rendeleti szintű szabályozás volt; a vérségi származás megismeréséhez való jog elvonása alkotmányellenességének külön megszövegezése azt deklarálta, hogy ilyen jog létezik; azzal, hogy a jogalkotási törvényt figyelmen kívül hagyó állami irányítás gyakorlatát külön is alkotmányellenesnek mondta ki az Alkotmánybíróság, hosszú ítéletsorozata elvi alapját tette közzé jó előre.[9] Az indokolás típusú *Leitsatz*ok azonban rendszerint túlságosan kötődnek a vizsgált norma tényállásához ahhoz, hogysem anélkül is értelmezhetők, sőt alkalmazhatók lennének – bármilyen általánosan is fogalmazott az Alkotmánybíróság.[10] Ugyanakkor már az első évben megjelennek a még ennél is kevesebbet mondó, erőtlen (valószínűleg alkalom szülte) tételek.[11]

Az elvi tételek kiinduló típusa is tartalmazza már az intézményben rejlő nagy lehetőséget, a pozitív normaalkotást. A kezdeti tételek is a *jogalkotónak szólnak:* az alkotmányellenesség okát fogalmazzák meg általánosítva, úgy, hogy ezek a tételek a tárgyra (az intézményre) vonatkozó jövendő törvényhozásnál nem kerülhetők meg. Az elvi megállapítások későbbi alakulásában azután el is különül az egyszerű indokoló tételektől a kifejezett normaalkotás: részben úgy, hogy elhagyva az eredeti jogintézményi vagy jogszabályi tényállási kereteket az Alkotmány szabályait értelmezi a rendel-

[8] 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.; 15/1991. (IV. 3.) AB határozat, ABH 1991, 40.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59. Házszabály: 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.

[9] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272.; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.

[10] Az, hogy az ügyész részvétele a polgári perben alkotmányellenes, nem kivétel nélkül érvényes [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.]; a bíróságok költségvetési függetlensége miatti megsemmisítést kísérő elvi tétel csupán „hatékony garanciát" követel meg a költségvetési átcsoportosítás ellen [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138.].

[11] Például fellebbezés kizárása vezető állásúak munkaügyi perében alkotmányellenes [52/1992. (X. 27.) AB határozat, ABH 1992, 257.].

kező rész; részben úgy, hogy a törvényhozónak állít követelményeket, sőt megjelennek a jogalkalmazónak szóló, törvénypótló szabályok is.

Emellett előfordulnak rendhagyó esetek: a jogalkotónak címzett fenyegetés arra az esetre, ha nem tartaná be az Alkotmánybíróság határozatába foglalt követelményeket (az Alkotmánybíróság az így hozott törvényt meg fogja semmisíteni);[12] továbbá a jogalkotási kötelezés késedelmes teljesítésének határozatba foglalása, vagy egyébként az Alkotmánybíróság határozatának kötelező voltára vonatkozó figyelmeztetés, nem minden szankciós felhang nélkül.[13] Nem ritka az olyan eset, amikor technikai kényszer vezeti

[12] 1997-ben kezdte, de akkor háromszor is élt az Alkotmánybíróság ezzel az eszközzel. „A jogalkotás során elkövetett eljárási szabálysértés – így az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul – a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után" [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.]. Ezzel nyomatékosította az Alkotmánybíróság azt az ugyancsak ítéleti rendelkezését, hogy „alkotmányértelmezése mindenkire kötelező, az a folyamatban lévő ügyekre is irányadó". Ez preventív lépés volt: a földtulajdonszerzés ügyében a Kormány által kezdeményezett, s mint az Alkotmánybíróság megállapította, alkotmányellenesen kezdeményezett népszavazást felesleges lenne megtartani.
Korábban az Alkotmánybíróság csupán arra mutatta fel a megsemmisítés fegyverét, hogy az előzetes kontroll meghiúsítása után megszavazott törvényt – „megfelelő indítvány alapján, a jövőben" – formai okból, visszamenőleges hatállyal megsemmisítheti. Az előzetes normakontroll megakadályozásával meghozott törvény vizsgálatát az Alkotmánybíróság elkülönítette az előzetes kontroll körüli vitától, s az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségéről szóló törvényt részben megsemmisítette [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.]. Az előzetes normakontroll ügyében viszont – mulasztás megállapítása mellett – az Országgyűlésnek mint jogalkotónak és jogalkalmazónak szóló tiltó norma került a rendelkező részbe: „nem teheti függővé semmilyen jóváhagyástól vagy feltételtől" az előzetes normakontroll gyakorlását, a fenti szankció terhe mellett. Az indoklás különösen messze megy: a mindenkire kötelező alkotmányos követelményt figyelmen kívül hagyó törvény formai okból alkotmányellenes [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122., 128.].
A forrás nem a legtisztább: a 3/1997. (I. 22.) AB határozat szerint a megyei területrendezési terv egyeztetésében az érintett önkormányzatok véleményének kikérése és figyelembevétele „olyan alkotmányos követelmény, melynek elmulasztása alapul szolgál a területrendezési tervet megállapító rendelet megsemmisítésére" (ABH 1997, 33.).

[13] Az MTI-re vonatkozó törvény megalkotására szabott határidőt az Országgyűlés több mint egy évvel túllépte, ahogy ezt a felfüggesztett eljárást megszüntető határozatban az Alkotmánybíróság megállapítja [47/1997. (X. 3.) AB határozat, ABH 1997, 324.]; hasonlóan kiemeli a népszavazási határozat tenorja, hogy az 1989. évi törvényt az Országgyűlés az Alkotmánybíróság felhívása ellenére sem hozta összhangba az Al-

arra az Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányellenességet szövegszerűen leírja a rendelkező részben, mert szövegrészek kiemelésére és megsemmisítésére a jogszabály fogalmazása nem alkalmas.[14]

b) Az Alkotmányt értelmező tételekről az utólagos normakontroll-határozatok rendelkező részében – különösen viszonyukról az elvont alkotmányértelmezési hatáskörben hozott értelmezéshez – már fenn, ez utóbbi hatáskör kapcsán szó volt. Az alkotmánybírósági határozatok tartalmának alakulása szempontjából azt a vonásukat kell kiemelni, hogy ezek a tételek szakadnak el leginkább az alapul fekvő ügytől és a vizsgált jogszabály szövegétől, továbbá, hogy természetszerűen pozitív szabályként jelennek meg. A szokásos elvi megállapítások a vizsgált törvényi tényállás, vagy legfeljebb általánosítva, a jogintézmény keretében maradnak. Itt viszont az Alkotmánybíróság ezektől függetlenül magát az Alkotmány valamely rendelkezését értelmezi, s ad általánosan alkalmazandó értelmező normát.

Már az első ilyen eset paradigmatikus: az Alkotmánybíróság a rendelkező részbe foglalt megállapítással kiterjesztette az Alkotmány 70/A. §-ának érvényét az egész jogrendszerre.[15] Ez a szabály az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik legmarkánsabb és legtöbbet idézett tétele lett – a kimondására alkalmat adó ügy viszont rögtön feledésbe merült. Jellemző példa a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény utólagos alkotmányossági vizsgálata ügyében hozott határozat rendelkező része is. Ez hat, az államnak a vallásszabadsághoz való jogból folyó kötelességét megfogalmazó tételt fektet le, amelyeknek az ügy tárgyával, az egyházi ingatlanokról szóló törvény alkotmányosságával csak közvetett kapcsolata van. Az Alkotmánybíróság egyrészt a döntéshez szükséges alkotmányértelmezés eredményeit foglalta normákba, valójában azonban a konkrét ügyhöz feltétlenül szükséges értelmezésen túlmenve, az Alkotmány 60. §-ának tartalmát összefüggéseiben és koherensen igyekezett feltárni. Ezzel az Alkotmánybíróság jövendő joggyakorlatának alapjait tisz-

kotmánnyal (ABH 1997, 332.). Az Alkotmánybíróság a médiaügyekben világossá tette, ha és amíg az Országgyűlés nem hajlandó meghozni a médiatörvényt, az Alkotmánybíróság sem fogja a kormányhatározatot megsemmisíteni (ami egyébként a helyzet alkotmányellenességét nem is oldaná meg) [17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 158.].

[14] Például 3/1994. (I. 21.) AB határozat, ABH 1994, 59.; 6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.

[15] 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280. Egyben megállapította a diszkriminációtilalom alkalmazási feltételét a nem alapjogokra: a különbségtételnek az emberi méltósághoz való jogot kell sértenie.

tázta és egyben mindenkinek – de főként a törvényhozónak – a vallásszabadság alapjoga minden vonatkozásában biztos és kötelező értelmezési keretet adott.[16] Majd az úgynevezett kétharmados törvényekkel kapcsolatban alkotott arra nézve – ezentúl minden esetben kötelező – szabályt, hogy a minősített többség követelménye az illető alapjogot érintő milyenfajta törvényekre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság ítéletek sorában alkalmazta ezeket a tételeket. De visszanyúlt más, az indokolásban maradt elvi megállapításokra is.[17] Ez arra utal, hogy az ilyen komplex értelmezéseknél az alapul fekvő ügy mégiscsak befolyásolja, mely tételek látszanak *akkor* a legfontosabbnak – másrészt igazolja a rendelkező részbe kiemelt és az indokolásul szolgáló értelmezések egyforma fontosságát, amely még az elvont alkotmányértelmező határozatoknál is fennáll.

Hasonlóan szemléletes példa az elvi tétel ügytől való függetlenségére a szövetkezetekről szóló törvény és azon módosításainak alkotmányossági vizsgálata, amelyek lehetővé tették vagy megkönnyítették a korábban termelőszövetkezeti kezelésben lévő természetvédelmi területek magántulajdonba adását. A határozat viszont első helyen az *egészséges környezethez való jog* tartalmát fejti ki, amely az elért védelmi szint megtartását alkotmányos követelményként magában foglalja.[18] Olyannyira elválik az általános alkotmányértelmező tétel a konkrét ügytől az egyik, az Alkotmány 70/E. §-át értelmező 1998-as határozatban, hogy míg a tenor első mondata kijelenti, a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához, magá-

[16] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48. Például: „A vallásszabadságból folyó jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa." Vagy: „Az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia." Kérdés, hogy ezeknek a megállapításoknak a kiemelése volt-e a legcélszerűbb, amikor a negatív és pozitív vallásszabadság egyenrangúságáról, vagy az állam semlegességéről adott értelmezését akarta közérthetően összefoglalni az Alkotmánybíróság.

[17] A vallás egész személyiséget meghatározó voltához például a szolgálatmegtagadás és az egyházi iskolák támogatása kapcsán.

[18] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134. A határozat első mondata kifejezetten az Alkotmány 18. §-a tartalmát határozza meg. A védelmi status quótól a negatív eltérés csak olyan feltételekkel lehetséges, mint amelyek alapjog-korlátozáshoz elegendőek. A *non-derogation principle* kimondása akkora nemzetközi érdeklődést váltott ki, mint a személyi számról szóló ítélet.

ban a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság az eljárást felfüggesztette.[19] Az önkormányzatok rendeletalkotási jogának kiterjesztő értelmezését rögzíti egy szintén 1998-as határozat rendelkező része, amely azonban csupán az 1991 óta követett alkotmánybírósági gyakorlatot foglalja tételbe, s voltaképpen ezáltal függetlenül a konkrét ügytől.[20]

c) A törvényhozónak szól a tipikus, jogszabályi vagy intézményi tényállásra vonatkozó elvi tétel. Ezek a pozitív megállapítások az Alkotmánybíróság ambivalens szerepfelfogásának koronatanúi. Míg időnként vehemensen irtotta a teljes ülés az előterjesztések indokolásából a jogalkotónak szóló tanácsokat arról, hogyan lehetne az alkotmányellenességet megszüntetni a megsemmisített jogszabály utódjában, nem volt szava az ellen, ha az ilyen iránymutatás, mint az Alkotmánybíróság az illető témára vonatkozó elvi véleménye, a tenorban szólalt meg. Az indokolás típusú Leitsatzban mindig benne rejlik, hogyan küszöbölhető ki az alkotmányellenesség, s az elvontan fogalmazott tétel még viszonylagos szabadságot is hagy a törvényhozónak a konkrét megoldási módra. Az Alkotmánybíróság például megállapította: ellentétes az Alkotmánnyal, hogy a törvények csakis a Ptk. férfi és nő együttélésére vonatkozó fogalommeghatározása szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket. Ezzel kifejezetten nyitva hagyta, milyen módon – a Ptk. módosításával, új jogintézménnyel, a részszabályok felülvizsgálatával – valósítja meg a törvényhozó azt a követelményt, hogy „egyenlő jogállást biztosítson az élettársi viszonyban együtt élő minden személy számára azokban a jogviszonyokban, ahol az együttélők neme szerinti megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka". Ezt a valódi és pozitív elvi tételt az indokolásban hagyta ugyan az Alkotmánybíróság, de hogy az intézményi szintű alkotmányellenesség idézett megfogalmazásával is a törvényhozóhoz fordult, egyértelművé teszi, hogy a Ptk. vizsgálatát egy évre felfüggesztette.[21]

[19] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251. Az eljárást tudtommal az Alkotmánybíróság azóta sem folytatta, noha a határidő lejárt. Kérdés, hogy az elvi tétel ez esetben nem az Alkotmánybíróság szociális jogokkal kapcsolatos menekülési útjának végét jelzi-e: a „minimális szolgáltatási szint" közelebbi meghatározás nélküli megkövetelése zsákutca volt.

[20] Amelynek egyébként indokolásául szolgálna [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155.].

[21] 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82. – Minden indokolástípusú Leitsatzról elmondható, hogy felhívás a törvényhozó számára: ha például a közszolgálati média vagy a bíróságok költségvetését alkotmányosan akarja megoldani, nem kerülheti meg a költségvetési törvény szerkezetét kifogásoló alkotmánybírósági tételeket.

Az áttörést afelé, hogy az Alkotmánybíróság nyíltan követelményeket támasszon a törvényhozóval szemben, a gazdasági stabilizációról szóló törvénycsomag vizsgálatának körülményei szinte kínálták. Az Alkotmánybíróság első ítéletsorozata 1995 júniusa végén még a törvény hatálybalépése előtt született, s éppen a hatályba léptető rendelkezéseket semmisítette meg. A határozatok alapkérdésekben elvileg állást foglaltak, s ezek további következményeinek levonását későbbi eljárásokra hagyták. A helyzet tehát olyan volt, mintha az Alkotmánybíróság elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgálna, s az előzetes kontroll eszközeit alkalmazhatta: az elemző, leíró alkotmányossági értékelést a rendelkező részben, s egyben a kijavításban az Alkotmánybíróság határozatának követését.[22] A gazdasági stabilizációval kapcsolatos határozatsorozatban nem ritka az olyan rendelkező rész, amely az indokolásban a szociális jogok természetéről és megváltoztatásuknál a törvényhozó által figyelembe veendő szempontokból emel ki egyeseket általános követelményként a rendelkező részbe (például a jogbiztonság különösen fontos szerepe,[23] a szolgáltatás hosszú vagy rövid időtartama, az átmenethez szükséges idő). Ezek a szempontok is túlmutatnak a konkrét ügyeken, és általában a szociális ellátások megváltoztatására érvényesek. Ettől kezdve a törvényhozónak címzett követelmények rendszeressé váltak. A szakmai kamaráknak adott szabályozási vagy döntési jogkörnek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkeznie. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát úgy kell szabályozni, hogy a bíróság a jogvitát érdemben elbírálhassa; ehhez pedig a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a bíróság a döntést felülvizsgálhatja (az ezt ki nem elégítő törvényeket az Alkotmánybíróság megsemmisítette). Ha a (gáz)közművek önkormányzati tulajdonba adását törvény fogja végrehajtani, akkor az alkotmánybírósági határozatnak megfelelő értékű juttatást kell adnia. Ha a törvényhozó lehetővé kívánja tenni az abortuszt a terhes nő súlyos válsághelyzete esetén is, akkor annak fogalmát és alkalmazását kizárólag törvény határozhatja meg, s a válsághelyzet fennállásának vizsgálatá-

[22] „Az Alkotmánybíróság határozata folytán hatályba nem lépő rendelkezések új hatálybalépési időpontjának meghatározása során a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az Alkotmánybíróság határozatában megállapított alkotmányossági követelményekre is" [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 189.].

[23] Különös tekintettel a társadalombiztosítás kötelező voltára – de sem ez, sem a szerzett jogok, a bizalomvédelem stb. nem jelennek meg rendelkező részben [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203.].

ról a törvényhozó alkotmányosan kizárólag akkor mondhat le, ha egyszersmind a magzati élet védelmére irányuló, megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít. Ezekre nézve az indokolás részletes feltételeket tartalmaz, s a rendelkező rész világossá teszi, hogy „a törvényalkotó által e határozatnak megfelelően megállapított feltételeknek" kell érvényre jutniok.[24] Sőt, a népszavazási ügyben addig ment el az Alkotmánybíróság, hogy nemcsak a határozatának megfelelő törvényhozási kötelezettséget, de (a folyó ügyre is alkalmazandó) konkrét eljárási lépéseket is meghatározott az Országgyűlés számára. Ezek megfogalmazása ugyan általános, normaszerű, de mivel a rövid határidőn belül meghozandó népszavazási törvénynek úgyis rendelkeznie kellett ezekről a tárgyakról, világos, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezése addig is, az adott esetre törvényt pótolt.[25]

Az Alkotmánybíróság levonja a saját hatáskörének tisztázásából más alkotmányos szervre háruló (kötelező) következményeket is. Ha például megállapítja a nemzetközi szerződés alkotmányellenességét, „a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját".[26]

A jogalkotónak szóló elvi megállapítások végül összeolvadnak az alkotmánykonform értelmezés változásai egyik eredményével, a törvényhozónak címzett alkotmányos követelménnyel. Másrészt viszont az elvi téte-

[24] Kamarai törvény és érdemi bírói kontroll: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; közművek: 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263.; abortusz II.: 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 331.

[25] Alkotmányos követelményről („jogszabály alkalmazásánál") szó sem lehetett, nem volt olyan törvényi rendelkezés, amelyet alkotmányos módon alkalmazni lehetett volna.

A kötelezően elrendelendő népszavazást az (alkotmányértelmezéssel megállapított) „elsőbbség" a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben, *„közvetlenül az Alkotmány alapján"* az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elnökéhez történő benyújtásától illeti meg. „Ettől kezdve minden, az aláírásgyűjtés ideje alatt ugyanabban a tárgyban benyújtott, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazási kezdeményezésre vonatkozó döntést *függőben kell tartani*, illetve azok végrehajtását az aláírások hitelesítéséig *fel kell függeszteni*. Ha a hitelesítés eredménye alapján a népszavazást el kell rendelni, ez a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazást kizárja" (ABH 1998, 331.).

[26] Ennek megtörténtéig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti – ad szelíd nyomatékot az előírásnak a határozat [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.].

lek másik fejlődési ága az alkotmánykonform értelmezés eredeti, jogalkalmazónak szóló fajtájához jut el.

d) A jogalkalmazónak szóló elvi tételt az Alkotmánybíróság azt követően kezdte csak felvenni a határozat rendelkező részébe, hogy a jogalkalmazással szembeni alkotmányos követelményt már bevezette. Ilyen megállapításokra egyrészt akkor került sor, amikor az alkotmánykonform értelmezés – kezdetben még megkövetelt – eredeti feltételei, különösen a vizsgált norma értelmezési nehézségei (a „homály") nem álltak fenn. Az új eszközt indító határozatban olyan jogszabály alkalmazása kapcsán írt elő az Alkotmánybíróság részletes, pozitív követelményeket, amelyek nem is képezték a vizsgálat tárgyát. (Az ügy a hatóság megsértése bűncselekmény alkotmányossági vizsgálata volt – a tenor a rágalmazás és becsületsértés bűncselekményeit módosítja azzal, hogy bizonyos feltételek esetén alkalmazásukat kizárja vagy korlátozza.) Az alkotmányos követelmény és a nyílt normaalkotás közötti határt itt még áthidalja az Alkotmánybíróság. (A határozat elvi tételként *és* alkotmányos követelményként is kimondja, hogy a közhatalmat gyakorló személyekkel kapcsolatban a nem büntethető véleménynyilvánítás köre tágabb, mint másoknál.)[27] A külön, elvont szabályként megfogalmazott praktikus következmények azonban már nem „alkotmányos követelmények", hanem direkt normák a jogalkalmazás számára. A *határozatból folyó jogkövetkezmények kifejezett szabályként való meghatározása a jogalkalmazó számára* az elvi tételek e fejlődési ágának másik része. Ezek végül is azt a veszélyt védik ki, hogy ha az alkotmányértelmezést és az alkotmányos követelményeket (szükségszerűen) elvontan megállapító alkotmánybírósági ítéletek további értelmezése a címzettek kezében marad, annak helyességéről vagy éppen a határozatot megkerülő módjáról az Alkotmánybíróságnak – újabb indítvány hiányában, avagy éppen az indítvány alkalmatlan volta miatt – nincs módja nyilatkozni. Az alkotmányértelmezési ügyeknek ezt a tanulságát az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezésével kapcsolatban le is vonta.[28] Az Alkotmánybí-

[27] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

[28] A környezetvédelmi alaphatározat visszaható hatállyal megsemmisítette ugyan a szövetkezeti törvény azon rendelkezéseit, amelyek védett erdők privatizálását tették lehetővé, de az Alkotmánybíróság észlelte, hogy ezzel az eredeti védelmi szint nem áll helyre, ezért még az alaphatározatban további, ezt biztosító jogalkotást írt elő. Erre azonban időt kellett hagyni, s időben való új törvényhozásra sem lehetett számítani a tapasztalatok alapján. Addig is az Alkotmánybíróság pótolta a törvényhozást egy kiegészítő határozattal, amely megtiltotta a már jogerősen kijelölt erdők magántulajdonba adását is [33/1994. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 175.].

róság nem várta be az egyébként a határozattal előírt törvényhozást, hanem az ügy sürgőssége miatt maga lépett. Néhány hét múlva a határozatot azzal egészítette ki, hogy az alaphatározat kihirdetését követően védett erdő *már nem adható magántulajdonba,* akkor sem, ha erre már jogerősen kijelölték.[29] Hasonló az a határozat, *amely megtiltja egy költségvetési szabály alkalmazását a folyó költségvetési évben.*[30] Az ilyen megállapítások jogszabály erejével bírnak. E körbe tartozik az az alkotmánybírósági rendelkezés, amely szerint a területi listán a parlamentbe került *párt országgyűlési képviselőit akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga,* ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport megalakításához magasabb létszámot határoz meg. Sőt az Alkotmánybíróság azt is meghatározta, hogy a frakció létrehozásához és működéséhez szükséges létszám a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma.[31]

e) Látható, hogy ezek a bíróság alkotta normák – éppen mert kimondásukra egy meglévő jogszabály vizsgálata kapcsán került sor – hatásukban rendszerint törvénymódosítást jelentenek, s gyakran a kiinduló ügyön messze túlmutatnak.

Például az úgynevezett ügynöktörvény vizsgálatáról szóló határozat rendelkező része 1. pontjában foglalt megállapítások az „átvilágítási" kérdéskör olyan előfeltételeit határozzák meg, amelyek hordereje túlmegy a vizsgált törvényen, s *olyan kérdéseket is eldönt, amelyeket a politikai döntési folyamat inkább homályban hagyott volna.* Ha ugyanis az Alkotmánybíróság kötelezően kimondja, hogy a határozatában megjelölt személyi kör arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellenkező tevékenységet folytattak, az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok, akkor – noha az ügynöktörvény az abban szereplő személyi kör kötelező, intézményes átvilágítására korlátozódik – az egyéni hozzáférés joga az ennél szélesebb közérdekű adatokhoz ettől függetlenül fennáll. Utóbbi részleteit vagy törvény szabályozza, vagy bíróság mérlegeli – az Alkotmánybíróság ítélete azonban kizárta, hogy az ügynöktörvényt a hatóságok úgy kezeljék, mint a kárpótlási törvényeket, azok ugyanis minden további igényt magukba olvasztottak volna.[32]

[29] 33/1994. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 175.

[30] 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316., 324. skk.

[31] Az Alkotmánybíróság itt sem mondhatta ki alkotmányos követelményként az új szabályt, mert hiszen a házszabály erre vonatkozó részeit éppen mint alkotmányellenes eket, megsemmisítette [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.].

[32] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342. A közérdekű adatokhoz való egyéni hozzáférést erre az esetre törvény szabályozhatja (ABH 1994, 352.). Az Alkot-

Átértelmezi a törvényhozó szándékát az a szabály is, amely szerint az 1996-ban bevezetett egészségügyi hozzájárulás a társadalombiztosításon kívül eső, olyan adó jellegű fizetési kötelezettség, amely nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot.[33] Naponta elhangzottak ugyanis nyilatkozatok, hogy a teljes orvosi költséget kifizettetik azzal, aki nem fizeti a hozzájárulást.

A rendelkező részben kimondott normák külön csoportját képezik *az Alkotmánybíróság saját hatáskörére vonatkozó megállapításai* és az ebből levont következmények. Ide tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítása a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények megállapítására, továbbá a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálatára. Ide kell sorolni a jogalkotásra szabott határidő nyugvásának és megszakadásának szabályozását, amellyel az Abtv. nem számolt. Éppen ezek a határozatok mutatják legjobban, hogy az önállóan meghatározott, illetve az alkotmányos követelményként kimondott norma végül már semmiben nem különbözött: az Alkotmánybíróság felváltva használta őket ugyanabban a tárgyban, tudniillik saját hatáskörére vonatkozóan.[34]

Az „alkotmányos követelmények" metamorfózisa

a) „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniök." Így hangzik a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat rendelkező részének megállapítása, amellyel az Alkotmánybíróság története során először állapította meg valamely mindaddig nem használt hatáskörét.[35] A szöveg kifejezi, hogy a vizsgált

mánybíróság ugyanis kimondta az ügynökök személyi adatainak védelemre érdemességét is – az ügynöktörvényen kívüli átvilágítás tehát további, törvényi, illetve bírói mérlegelés dolga.

A továbbiakban a rendelkező rész itt is pontosan meghatározza a kiküszöbölendő alkotmányos hibát – nem egységes mérce alkalmazása az egyes átvilágítandó személyi körök meghatározására –, ennek kijavítása a törvényhozóra tartozó pozitív kötelezettség.

[33] 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234.

[34] Önálló normaként: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380. Alkotmányos követelményként: 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.

[35] ABH 1993, 256. Ezt követte a nemzetközi szerződés felülvizsgálatára szóló hatáskör megállapítása (ABH 1997, 41.); és követhette volna a hatásköri összeütközés hatás-

norma alkotmányos értelmezéséről van szó, de nem önálló jogszabály-értelmezésről, hanem a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának elvont meghatározásáról; utal arra, hogy ez a hatáskör a normakontroll része, s hogy ezért az alkotmányos követelmények szintén mindenkire nézve kötelező. Az indokolás[36] ezeket a szempontokat fejti ki, és az új hatáskör legitimitására koncentrál: minden normakontroll során logikai szükségszerűség, hogy meg kell állapítania az Alkotmánybíróságnak, melyek az adott jogszabály tárgyában az alkotmányos követelmények. Ennek külön ítéleti megállapítására akkor van szükség, ha a vizsgált norma alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses. Az utóbbi feltétel az új hatáskör megállapítására alkalmat adó ügyhöz kötődik (ahol a bírák és bírósági vezetők kinevezésénél a bírói testületek közreműködése szabályainak értelmezése váltotta ki az alkotmányossági vitát), és az Alkotmánybíróság nem is vette fel a rendelkező részbe. Mégis, a későbbi határozatok egy vonulata hivatkozik a homályosság érvére, s ez az ortodox vonal őrzi meg az alkotmánykonform értelmezés eredeti természetét.[37] Valóban, a *norma világossága* mint a jogbiztonság része, erős és hagyományos alkotmányossági érv, amely az újfajta rendelkező részt is jobban belesimítja a korábbi gyakorlatba. Mindeme óvatosság mellett is az Alkotmánybíróság az új eszközt meglepő vehemenciával vette birtokba; s ebben nem csupán az alkalmazások gyakorisága tűnik fel,[38] hanem – a gyakorisággal is ezt segítve – az alkotmányos követelmények egyre több célt szolgáló használata, amelynek során az eredeti feltételektől meglehetősen eltávolodott. Természete-

köre tartalmának tisztázása (ABH 1998, 540.). Kérdés, hogy valóban léteztek-e az alkotmánykonform értelmezésnek előképei. Tudatosan biztosan nem. Másrészt nemcsak az elvont normakontroll, hanem az elvont alkotmányértelmezés is feltételezi, hogy az alkotmányosság követelményeit a vizsgált törvényi tényállás, illetve konkrét alkotmányossági probléma tekintetében tisztázza az Alkotmánybíróság. Ezért lehet találni olyan „előképeket", mint a Göncz I. ügyben annak meghatározását, hogyan kell a honvédség parancsnoki jogkörét értelmezni az Alkotmány szerint (ABH 1991, 231.).

[36] ABH 1993, 266. skk.

[37] 1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539.; 54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 289.; 5/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 47. Ebben a kérdésben törésre már az új Alkotmánybíróság idején került sor.
Az értelmezési funkcióhoz ragaszkodás főleg az élő jog koncepciójától való elhatárolódást szolgálta, amellyel annak idején a bírák egy része szemben állt.

[38] 1993-ban még a nyári bírósági szünetig hátralévő egy hónap alatt két ilyen ítélet született, ősszel további kettő, 1994-ben kilenc, 1995-ben nyolc, 1996-ban öt, 1997-ben öt, 1998-ban nyolc. Az „élő jog" alkalmazásához képest ez nagyságrenddel több.

sen, mint jeleztem, nem szűnt meg az eredeti, „homályt" oszlató értelmezési alkalmazás sem. A későbbi fejlődési iránytól függetlenül, kezdettől előfordult viszont, hogy az Alkotmánybíróság önálló értelmező funkció nélkül, nyomatékosítás, vagy figyelemfelkeltés, avagy egyszerűen az indítványozó megnyugtatása céljából olyan követelményeket emel ki a rendelkező részbe ezzel az eszközzel, amelyek nemcsak kétségtelenül „benne vannak" a vizsgált normában, hanem amelyeket a jogalkalmazónak tudnia kell. (Ha viszont mégsem alkalmazza, vajon „a hatályos jog kímélete" végett mégiscsak a triviális alkotmányossági követelmény-e az alkalmasabb eszköz?)[39] Emellett az Alkotmánybíróságnak lehet persze járulékos célja a követelmény kiemelésével: az Országgyűlés emlékeztetése saját hatásköri korlátaira, a bíróságok esetében az Európai emberi jogi egyezmény figyelembevételének kötelező voltára, önkormányzatok véleményének kikérése területfejlesztési ügyekben garanciális jelentőségű stb.[40]

[39] Például szabványtól való eltérés akkor engedélyezhető, ha a környezet biztonsága azonos szinten marad – ez az eredeti előírásban is feltétel, a kiemelést a konkrét ügy, a budafoki rózsavölgyi gázvezeték-építés indokolta. Az Alkotmánybíróság a joggal tiltakozó lakosság érdekében mást nem tehetett [27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129.]. Ilyen az APEH figyelmeztetése is arra, hogy az Áe. szerint kell eljárnia a személyi jövedelemadó 1 százalékáról rendelkező nyilatkozat kapcsán is [10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107.]. Hasonló a szakmai kamarák figyelmeztetése arra, hogy „az összeférhetetlenségi okok kamarák általi meghatározása nem lehet önkényes, nem sértheti a tagegyenlőség elvét, nem zárhatja ki ilyen módon a kamarai tagok meghatározott csoportját a vezetői tisztségekre való választhatóságból". A kamarai aktusok érdemi bírósági felülvizsgálatára vonatkozó korábbi (a törvényhozónak címzett) alkotmányossági követelményre való hivatkozás az indokolásban ráadásul teljesen félre is érti azt [21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165., 169.]. Éppilyen közhelyszerű annak megállapítása a tenorban, hogy a felek között folyó (bíróság előtti) munkaügyi vita tartama alatt a munkaügyi ellenőrzést végző hatóság a felek jogviszonyát elbíráló intézkedést nem tehet [29/1998. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1998, 211.].

[40] Az országgyűlés elvi állásfoglalással nem adhat másokat kötelező törvényértelmezést („igazságtételi" elévülés ügyében) [41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993. 292.]; tárgyalás nyilvánossága kizárásánál a bírónak figyelemmel kell lennie az egyezségokmány és az európai egyezmény vonatkozó cikkeire [58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995 289.]; a területfejlesztési koncepciók és -rendezési tervek egyeztetése során az érintett önkormányzatok véleményének kikérése és mérlegelése olyan garanciális jelentőségű alkotmányos követelmény, amelynek elmulasztása alapul szolgál a területrendezési tervet megállapító rendelet megsemmisítésére [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.]. Ezzel a határozat az önkormányzatok jogait mintegy átminősítette – a törvény be nem tartása alkotmányellenességgel járhat!

Az Alkotmánybíróság igyekezett hangsúlyozni az új hatáskörgyakorlás rokonságát a kiindulásául és legitimációjaként szolgáló normakontrollal azáltal is, hogy az alkotmányos követelményeket nem csupán elvontan fogalmazza meg, hanem kifejezetten utal arra, milyen sok kérdésben hárul a konkretizálás a jogalkalmazóra vagy a törvényhozóra. (Például a bíróságnak kell kidolgoznia, kik azok a hivatalos személyek és közszereplő politikusok, akikkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság által megállapított külön becsületsértési mércét alkalmazni kell; mely közalkalmazotti körre alkalmazhatók a „méltatlan magatartás" jogkövetkezményei.)[41] Később azonban más irányt vett az Alkotmánybíróság.

b) Az alkotmányossági követelmény addig tartja meg eredeti, *értelmező* feladatát, amíg az Alkotmánybíróság által megállapított követelmény eredetileg is „benne volt" a normában. Ilyenkor is állandóan a törvénymódosítás határán járhatunk, hiszen a törvényhozó szándéka nem feltétlenül ölelte fel a lehetséges alkotmányos értelmezések teljességét. Az természetes, hogy az alkotmányos követelmény *megszorító* értelmezést ad, s ennek a *törvénymódosítással határos* esetei azok, amikor az Alkotmánybíróság a szövegből tartalmilag jelentős részeket kivág. Ilyen például, hogy a miniszter a rádió-távközlési szolgálatokat csak a kihirdetett rendkívüli állapot előtt, megelőzés céljából, vagy utána, a következmények elhárítása végett korlátozhatja, de nem a rendkívüli állapot idején, mint azt a törvény akarta; átírja a családi pótlék feltételeit az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak tartott vagyonszámítási mód.[42] Továbbá ha az Alkotmánybíróság a fogalmilag lehetséges alternatívából az egyiket választja, lehet, hogy a törvényhozó szándékával ellentétesen döntött. Az olyan fogalompárok csupán egyikének alkotmányoskénti elismerése az adott jogszabály kapcsán, mint megdönthető és megdönthetetlen vélelem,[43] diszpozitív vagy kogens szabály,[44] gyakorlatilag mindig törvénymódosítás; a jogszabály hatályban tartása úgy, ahogy a törvényhozó *nem akarta*. (Szándéka ugyanis általában felismerhető, s az ilyen értelmezések nem a homály eloszlatására szolgálnak – ezt adott esetben, a cégautók adóztatásánál, „törvényhozói engedetlenséggel"

[41] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219., 231.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312., 314.

[42] 48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314.; 52/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 230.

[43] Cégautók magáncélú használatból kizárt voltának bizonyíthatósága alkotmányos követelménye az adójogszabály alkalmazásának [57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284.]

[44] 42/1996. (X. 9.) AB határozat, ABH 1996, 142.

vissza is igazolta a Kormány: újabb futamban a jogszabályt meg kellett semmisítenie az Alkotmánybíróságnak.[45] Így a kör bezárulván, az Alkotmánybíróság vissza is érkezett az eredeti kiinduláshoz, a szabályszerű normakontrollhoz. Ez az ügy arra is példa, hogy a kényszerítő eszközt nélkülöző „szelíd" megoldások mögött végső esetre megmarad az eredeti szankciós lehetőség.)

Még távolabb kerül az alkotmányossági követelmény eredeti („alkotmánykonform") értelmező funkciójától, ha a törvény *kiterjesztő* értelmezésére vezet. Ilyen például az a követelmény, hogy a jogszabályt analóg esetekre is alkalmazni kell – mint például a katonai szolgálat alóli felmentés kiterjesztése a külföldön diplomázott művészekre.[46] Ennél sokkal súlyosabb új feltétele a kórházi ágyszám csökkentése néven ismert törvény alkotmányosságának, hogy a társadalombiztosítási szolgáltatásokat az államnak akkor is biztosítania kell, ha a vizsgált törvény szerinti finanszírozás ahhoz nem elég.[47] Ez a „követelmény" – anélkül, hogy a vizsgált törvényhez nyúlna – teljesen megváltoztatja annak hatását. Az ilyen *új összefüggésekbe helyezés* viszont mindig is része volt az alkotmányos követelmény technikájának, akár másik törvénnyel való összhangot, akár a nemzetközi és a belső jog összhangját, akár a vizsgált törvény és az Alkotmánybíróság értelmezése közötti megfelelést írta elő az Alkotmánybíróság határozata.[48] Ez rokon jelenség az összes hierarchikus szint egyszerre való szemléletével, a különböző jogszabályok együtthatásából előálló, vagy fordítva, más jogszabállyal orvosolható alkotmányellenességgel, s végső soron az Alkotmánybíróság az Alkotmányt koherens rendszerként kezelő szemléletének következménye.

c) Az alkotmányos követelmény elszakad a normaalkalmazás alkotmányos irányításától, amikor ezen a címen *új, a vizsgált törvényben bizonyosan meg nem lévő szabályt* állapít meg az Alkotmánybíróság. Átmenetek itt is vannak. Az Abtv. által előre nem látott esetre alkalmazta a főszabályt az Alkotmánybíróság, amikor a felülvizsgálati eljárásban bekövetkezett alapjogsérelem miatti alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét alkotmá-

[45] 5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55.

[46] 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 272.

[47] 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173.

[48] Lásd az említett kórházi törvényt, a nemzetközi joggal való összhangra az elévülési probléma megoldását az 53/1993. (X. 13.) AB határozattal, ABH 1993, 323., amely valójában nem a Btk.-t, hanem a Btk., az Alkotmány és a nemzetközi jog összhangját állítja alkotmányos követelményként. Az Alkotmánybíróság értelmezésével kívánja meg az összhangot a hatóság és hivatalos személy megsértéséről szóló határozat [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.].

nyos követelményként megállapította.[49] Számos esetben mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy valamely eljárásban az államigazgatási eljárási törvényt kell alkalmazni. Az „ügynökbírák" esetében ez többet: jogállásuk tisztázását is jelentette. Amikor az Alkotmánybíróság megkövetelte, hogy az ügyfél kérelmét elutasító határozatnak akkor is fel kell tüntetnie az elutasítás indokait, ha azt nyomtatványűrlapon adták ki, még inkább az önálló normaalkotás felé mozdult el az értelmezéstől.[50] Végképp önálló normának tekintendő már azonban az az alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyház által fenntartott iskoláknak olyan mértékű kiegészítő támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek állami vagy önkormányzati feladatot vállaltak át. Az ügyben vizsgált törvény a támogatás alapjául szolgáló „közoktatási megállapodások" megkötését a miniszter, illetve az önkormányzat mérlegelésétől tette függővé (s csak az etnikai kisebbségek oktatási intézményeinél tartotta meg a korábbi kötelező megállapodást). Bár az egyházi közoktatási intézmények változatlan támogatására kormányhatározat született, az Alkotmánybíróság ezt nem látta elegendő garanciának, annál kevésbé, mert közben folyt a korábbi megállapodások felülvizsgálata. A határozat a törvény hatálybalépésére visszamenő hatállyal gyakorlatilag a közoktatási megállapodások megkötésének kötelező voltát mondta ki – épp azt, amit a törvényhozó meg akart szüntetni.[51]

Hasonlóképpen új normát alkotott az Alkotmánybíróság, amikor az Európai Megállapodás egy rendelkezése végrehajtása tekintetében megállapította azt az alkotmányos követelményt, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok az abban hivatkozott alkalmazási kritériumokat nem használhatják.[52] Sajátos szerkezetben jelenik meg az alkotmányos követelmény és az új norma a hivatalos személy megsértése bűncselekményének alkotmányossá-

[49] 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.

[50] Az átvilágítási törvény elleni kifogások nagy része támadta az átvilágítást végzők jogállását és eljárását. Ez a tisztázás annak alkotmányos követelményként való (garanciális) kimondásával is járt, hogy a bizottság ügyrendje harmadik személyek számára jogot és kötelezettséget nem állapíthat meg [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 343.]. Az államigazgatási határozat feltétlen indokolási kötelezettsége a jogállamiságon és a jogorvoslathoz való jogon nyugszik [21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103.].

[51] 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.

[52] Ezzel az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének kimondását és annak minden következményét tudta elkerülni [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.].

gát eldöntő határozatban. A fenti bűncselekmény megsemmisítése után a rágalmazás és becsületsértés – az indítványban nem támadott és nem is vizsgált – tényállásai alkalmazására állapít meg az Alkotmánybíróság igen általános megfogalmazásban „alkotmányos követelményt", ha a sértettek közhatalmat gyakorló személyek (velük kapcsolatban a nem büntethető véleménynyilvánítás „tágabb"); majd pedig új bűncselekményi tényállásokhoz hasonlóan részletezi, hogy e körben az értékítélet nem, tényállítás pedig csak az Alkotmánybíróság által meghatározott feltételekkel büntethető.[53]

Az intézmény eredeti jellegének elhagyását az pecsételte meg, amikor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározását *együtt* kezdte alkalmazni a vizsgált jogszabály *megsemmisítésével*. Ettől kezdve – mivel nincs mit értelmezni – az alkotmányos *szabályozási* lehetőségek meghatározása *a törvényhozónak szól:* ez már *a jövendő jogszabály tartalmának pozitív előírása,* mégha elvont fogalmakkal is. Bármennyit is hagy a részletekből a törvényhozásra az Alkotmánybíróság, az adott ügyhöz mérten fogja szorosan vagy kevésbé szorosan meghatározni, mit tegyen a jogalkotó. Nem véletlen, hogy erre az eljárásra a nagy jelentőségű ügyekben került sor: az ügynöktörvényben az átvilágítandó csoportok meghatározása tekintetében,[54] az életüktől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlásának mindkét felülvizsgálatában, az egyenlő elbánás érvényesítése végett,[55] az anyasági és gyermektámogatási rendszer leépítésével kapcsolatos alkotmányos lehetőségek meghatározásában, továbbá a terhek megosztásában a munkaadó és munkavállaló között a Bokros-ítéletekben (amelyeket „a jogbiztonság megkövetel"),[56] a természetvédelmi területek megóvása ügyében,

[53] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

[54] A 60/1994. (XII. 24.) AB határozat rendelkező részéből a 2. *b)* pont ilyen értelemben szól a törvényhozóhoz, ha nem is használja az „alkotmányos követelmény" kifejezést. Ebben a rendelkező részben jól látható a különbség a tárgykörben – de nem csak erre a törvényre tartozó – kifejtett elvi tételek (mely adatok közérdekűek, 1. pont), a szorosan vett átvilágításra vonatkozó, és a megsemmisített rendelkezéseket pótló új szabályozásban megvalósítandó „alkotmányos követelmények", valamint az átvilágító bizottság eljárására vonatkozó „klasszikus" alkotmányos követelmény között (ABH 1994, 342.).

[55] 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31. – itt megint csak a jogosulti körök alkotmányos képzéséről van szó – de a törvény *azért* alkotmányellenes, mert az alkotmányos követelménynek nem felel meg; illetve 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.: az azonos sérelemért lényegileg azonos kártalanítás követelménye.

[56] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., illetve 203. A formulák: A jogbiztonság a szerzett jogok védelmében megköveteli..., a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelmény az, hogy... . Mindkét esetben

továbbá a status quo fenntartása követelményének kimondásával.[57] A törvényhozóhoz fordul az Alkotmánybíróság a kamarai törvényekkel, sőt az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának szabályozásával kapcsolatos követelményeivel,[58] illetve az önkormányzati gázvagyon átadása végett.[59]

d) Az „alkotmányos követelmények" pályáját áttekintve azt figyelhetjük meg, hogy egyre inkább eltűnik a különbség közte és a határozat rendelkező részében megállapított elvi tételek között. Ez azonban nem két intézmény közeledése, hanem az alkotmányos követelmény intézményi jellegének felbomlása; az elvi tételek ugyanis sosem követtek semmilyen szabályt. Az a taktikai óvatosság, amely miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény eredeti formájának nevén nevezését kerülte, talán közrejátszott ebben: az „alkotmánykonform értelmezés" talán megmaradt volna értelmezésnek. Egymás után tűntek el az alkotmányos követelményt az értelmezéshez kötő feltételek: az értelmezési nehézség, mint alkalmazási feltétel, a jogalkalmazóhoz fordulás, a megsemmisítés helyettesítése az alkotmányos értelmezés tartományának meghatározásával, a vizsgált norma tényállásához kötöttség. Nem meglepő, ha az Alkotmánybíróság még a megnevezéssel sem mindig különböztet, s másban sem következetes.[60] Mégsem indokolt feltételezni, hogy a határozatok rendelkező részének sokrétűvé válása elnevezéseken múlott volna. Bármilyen jótékony is, ha az Alkotmánybíróság tevékenységét szabályok kötik (s láthattuk, milyen sok hatásköréhez alkotott maga az Alkotmánybíróság korlátozó szabályokat), fel kell tennünk a kérdést, nem fejlődtek volna-e az Alkotmánybíróság határozatai egyébként is ebben az irányban (adott esetben a szabályok értelmezésével)? Hiszen az „elvi tételek" valószínűleg akkor is befutották volna ugyanezt a pá-

követelmény, hogy az átmenet fokozatos legyen, illetve a kockázat megismerésére és a felkészülésre szükséges idő rendelkezésre álljon.

[57] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.

[58] 39/1997. (VII. 1.) AB, ABH 1997, 263.

[59] Itt az Alkotmánybíróság által megszabott követelményt vagy a törvényhozó hajtja végre, vagy bírói úton lehet kikényszeríteni [36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263.].

[60] Vannak „elvi tételek", amelyek indokolása szabályszerűen hozza az alkotmánykonform értelmezés ismérveit [például 29/1994. (V. 20.) AB határozat, a személyi szám használatára vonatkozóan szabálysértési határozatban, ABH 1994, 148, 155.]. Már az alkotmányos követelmények első évében aggálytalanul kimondott alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság előzetes vizsgálat során a törvényjavaslattal szemben [48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314., 318. 1997-ben ezt fogalmilag kizártnak tartja [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 387.].

lyát, ha a határozatok egy része nem az alkotmányos követelmény név alatt született volna.

Más alkotmánybíróságoknál is megjelenik és különböző formában utat tör a pozitív szabályok alkotása, a kötelezettségek megállapítása a törvényhozó számára. Két kérdéssel azonban szembe kell néznünk. Betartották-e az Alkotmánybíróság pozitív rendelkezéseit? Másodszor: mikor lehet a jogalkalmazó alkotmányos cselekvésére hagyatkozni, s mikor indokolt számára előírást adni? Az első kérdésre az látszik korrekt válasznak, hogy az Alkotmánybíróság csak a jogalkotó reakcióját képes követni. A törvényhozó többnyire figyelembe vette az elvi megállapításokat, függetlenül attól, hogy azok esetleg alkotmányos követelmény névvel jelentek meg. A bíróságok tekintetében viszont nemcsak a válasz bizonytalan, hanem maga az Alkotmánybíróság is gyakran volt megosztott. Ezekben az esetekben azonban az ellenvélemény szerint alkotmányos követelmény megfogalmazására sem volt szükség: a rendes bíróságok képesek alkotmányosan alkalmazni a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság nem semmisített meg. Különösen élesen vetődik fel ez a kérdés, ha az Alkotmánybíróság az eredetileg tágasan elgondolt „alkotmányos értelmezési tartományt" egy meghatározott értelmezésre szűkíti. Például a hivatalos személy megsértése esetére szóló pozitív szabályozás súlyát és módszerét tekintve a genfi egyezmények alkalmazhatóságáról tett határozati kijelentésekkel mérhető össze. Tudomásom szerint a hatóság megsértése esetére az Alkotmánybíróság által adott szabályt a rendes bíróságok ítélkezése nem követte. Alkalmazta viszont – az Alkotmánybíróságra hivatkozással – a genfi egyezményeket. Mikor kell tehát igazságra vezérlő kalauz?

A szankciók sokrétűsége

A rendelkező részek változásának másik jellemző iránya *a megsemmisítések sokfélesége.* Ahogy az alkotmánykonform értelmezés is az igen/nem típusú merev döntéseket akarta oldani, s (a hatályos jog kímélete mellett) *az adott ügyhöz* alkalmazkodó megoldást adni; ugyanezen okból az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése helyébe *a szövegszerű kimetszéseken túllépő átalakítások,* illetve a jövőbeni időpontra való megsemmisítés helyett *lebegtetett, feltételes megsemmisítések* is léphetnek. A jogszabály szövegéről az annak tartalmára való hivatkozásra átváltást a vizsgált jogszabály felépítése, illetve fogalmazása kényszeríti ki: egyes rendelkezések kivágása nyelvtanilag nem lehetséges, tágabb rendelkezés hatályon kívül helyezése viszont az Alkotmánybíróság által nem szándékozott követ-

kezményekkel járna. Ilyenkor az Alkotmánybíróság a rendelkező részben fejti ki azt a „vonatkozást", amely tekintetében az alkotmányellenesség fennáll. Ha technikailag lehetséges, „utaló szabállyal" átvezetheti a tartalmilag meghatározott alkotmányellenességet a megsemmisítésre is. Más esetben a jövőbeni megsemmisítés mellett – ha van rá eljárási mód – addig is kizárja a szabály alkotmányellenes részének alkalmazását konkrét ügyben. Technikai nehézségek miatt azonban a szabály mégis az marad, hogy a rendelkező rész külön meghatározza az alkotmányellenességet, s ebből a jogalkotó számára kitűnik, hogy az szűkebb, mint az egész szabályra kimondott megsemmisítés.

A megsemmisítés szankciója alakulásának másik jellemzője a „szelídülés" – ugyanaz tehát, ami az igen/nem döntések helyett az árnyaltabb és a pozitív megállapításokat preferáló rendelkező részeket, magának a megsemmisítésnek más szankciókkal való kiváltását is motiválta. „A hatályos jog kíméletére" maga az Abtv. ad lehetőséget azzal, hogy kifejezetten felhatalmazza az Alkotmánybíróságot a jövőbeni megsemmisítésre is, noha a főszabály az, hogy a határozat kihirdetésével veszti hatályát az alkotmányellenes jogszabály. A jövőbeni megsemmisítés lehetősége egyáltalán nem természetes; ellenkezőleg, az alkotmánybíráskodás logikájából éppen a visszaható hatályú megsemmisítés következne. Az utóbbi elvi kérdéssel az Alkotmánybíróságnak meg kellett küzdenie, nem problematizálta viszont a pro futuro megsemmisítés kivételességét, az Abtv.-ben meghatározott külön feltétel, a jogbiztonság is elsikkadt.[61] Sőt, a gyakorlatban olyannyira *elterjedt a pro futuro megsemmisítés,* hogy elkerülhetetlen az a benyomás, mintha az azonnali megsemmisítés különös rosszallást, mintegy tűrhetetlen alkotmányellenességet fejezne ki, illetve olyan alkotmányellenességet, amelyet nem lehet, vagy nem is kell „kijavítani". Különösen így van ez, ha ugyanaz a határozat az alkotmányellenes törvény egyes rendelkezéseit ex nunc semmisíti meg, másokat azonban csak jövőbeni időpontban.[62] A jö-

[61] A visszaható hatályú megsemmisítéshez lásd az *ex nunc* határozatot [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72.]. Az Abtv. indokolása részletezi is a „viszonylag rövidebb időre" szóló jövőbeni megsemmisítés „kivételességét": a joghézag súlyosabb következménnyel járhat, mint az alkotmányellenes szabály további alkalmazása. Az indokolásból kitűnik továbbá, hogy az Abtv. is abból indult ki, hogy a pro futuro megsemmisítés arra szolgál, hogy a jogalkotó az alkotmányellenességet megszüntesse.

[62] Például az 1997 őszi népszavazási ügyben az Alkotmánybíróság olyannyira sürgetőnek tartotta, hogy a határozatában előírt eljárási rendelkezéseket az Országgyűlés betartsa, hogy a népszavazási törvénynek a jogorvoslatot korlátozó rendelkezését

vőbeni megsemmisítés alkalmazását biztosan kedvezően befolyásolta a benne rejlő kompromisszumos jelleg: lehetőséget hagy a törvényhozónak a „kijavításra", s legalább időlegesen elhárítja a joghézag veszélyét is. (A kompromisszum még az Alkotmánybíróságon belülre is értendő: a pro futuro megsemmisítéssel járó alkotmányellenesség megállapításában gyakran könnyebb volt egyetérést elérni. Az, hogy így alkotmányellenes szabály marad még egy ideig hatályban – hacsak nem volt valamilyen sürgősségi ok – a függő ügyek tengerében nem okozott gondot.) Az Alkotmánybíróságot egyébként nem a *vákuum* rémítette, hanem abból a – sosem problematizált – feltevésből indult ki, hogy az egyszer már szabályozott kérdésben a jogszabályra szükség van, illetve továbbra is szükség lesz. Ahogy az idők folyamán összefolyt a tartalmilag „rossz" jogszabály és a „jó" jogszabály megalkotása elmulasztásának alkotmányellenessége, a megsemmisített törvény pótlása nem lehetett többé kérdéses, sőt kétségbevonhatatlanul kötelezővé vált. Ez a fejlődés megint csak a jövőbeni megsemmisítést támogatta. Az Alkotmánybíróság pedig rendelkező részben deklarált értelmező szabályt alkotott arról, hogy „ha a jogalkotási feladat elvégzésének határideje egybeesik az ugyanazon tárgyban alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály megsemmisítésének napjával, a jogalkotó akkor tesz eleget feladatának, ha az új jogszabály legkésőbb az ezt követő napon hatályba lép". Az alkotmányos szervek együttműködésére hivatkozó indokolás még egyértelműbbé teszi a pro futuro megsemmisítés kooperatív vonását.[63]

azonnali hatállyal megsemmisítette, a törvény teljes revíziójára azonban (szűk) időt hagyott [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.].

A szabálysértési törvény vizsgálatában született határozat hosszú távra (egyéves határidővel) helyezi hatályon kívül a pénzbírság elzárásra való átváltoztatásáról szóló rendelkezéseket, viszont azonnal megsemmisíti azt a szabályt, hogy a szervet terhelő kötelezettség megszegésével okozott szabálysértésért – ha az elkövető személyét nem sikerül megállapítani – a szerv vezetőjét, illetve a munkáltatót kell felelősségre vonni [63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365.].

Az átvilágítási törvényről szóló határozat azonnali hatállyal megsemmisíti azokat a rendelkezéseket, amelyek alkotmányos alap nélkül vonnak be személyi köröket az átvilágításba, viszont más csoportok tekintetében az egyenlő mérce alkalmazására időt hagy – az új törvény hatálybalépéséig –, hogy az átvilágítás addig is folyhasson; másrészt viszont azért, mert az egyenlőséget a törvényhozó mind az átvilágítandók körének kiterjesztésével, mind szűkítésével megoldhatja. Ebbe a politikai kérdésbe az Alkotmánybíróság nem megy bele [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 342.].

[63] 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 381., 389.

Az *ex tunc* megsemmisítés ezzel szemben valóban kivételes (és legalább formailag külön indokolt) maradt. Az Alkotmánybíróság tehát mindig mérlegelte azokat a feltételeket, amelyeket az Abtv. a visszaható hatályú megsemmisítésre szab: a jogbiztonságot, vagy az indítványozó különösen fontos érdekét. Az utóbbinál a jogbiztonság erősebb.[64] A jogbiztonság megítélése persze mindig jogpolitikai, sőt politikai felhanggal bír, s ezek nemegyszer megosztották a bíróságot, különösen olyan esetben, ha a nem visszamenőlegesen megsemmisített jogszabály egyszeri alkalomra szólt, vagy következő – az Alkotmánybíróság által korrigált – alkalmazására a messzi jövőben, más körülmények között fog sor kerülni. Tipikus példái ennek a kinevezési ügyek, de ez volt a helyzet már az első kamatadóügyben is.[65] Van viszont példa arra is, hogy az indítványozó érdekének elismerése a konkrét ügyről szóló jogszabály esetében jogorvoslatként funkcionálhat.[66] Ha a jogbiztonság és egyéni érdek kombinálható volt, az Alkotmánybíróság nem riadt vissza a bonyolult megoldásoktól, amelyben a jogszabály különböző rendelkezéseinek múlt- és jövőbeni megsemmisítését ötvözte. Megjegy-

[64] A házastársi vagyonközösséget 1952-ben durván (és alkotmányellenesen) átalakító rendelkezés ex tunc hatályon kívül helyezését az Alkotmánybíróság ezért utasította el egy bírói kezdeményezésre indult eljárásban; a négy évtizede bonyolódó tulajdonviszonyok fölfejtését nem látta indokoltnak, a bíróságnak még így is maradt elég tisztázni- és ítélnivalója [22/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 180.]. Kifejezetten hivatkozik a 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 67., arra, hogy a telekalakításokat és építési tilalmat elrendelő önkormányzati rendelet visszamenő hatályú megsemmisítése az érintetteknek érdekében áll, ugyanakkor „semminemű jogbizonytalanságot nem idéz elő".

[65] Orvosigazgatók: 31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133. Majdnem másfél évvel a kinevezések után a többség nem látta indokoltnak az ex tunc megsemmisítést – ha az önkormányzat a megalakulása előtti kinevezéseket sérelmesnek tartja, élhet új kinevezéssel. A jogbiztonság szemszögéből hasonló volt a helyzet a megyei bírósági elnökök kinevezésénél is, ahol annak módja nyilvánvalóan nem felelt meg az Alkotmánybíróság által (utólag) meghatározott alkotmányossági követelményeknek. A különvélemények azonban a megsemmisítés időpontjánál alapvetőbb kifogásokat támasztottak [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 288.].
A kamatadónál az volt a kérdés, mi történjék azokkal, akik már – jogkövető módon – fizettek. A többség egyszerűbbnek látta az ex nunc megsemmisítést, hiszen a visszafizetés rendezésére így is, úgy is külön jogszabályt kellett hozni [5/1990. (IV. 9.) AB határozat, ABH 1990, 32.].

[66] Csepeli szabadkikötő céljára igénybe vett területek tulajdonosa [45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 319.].

zendő, hogy az Alkotmánybíróság ilyen számításai csak akkor jönnek be, ha a jogalkotó is együttműködik.[67]

A megsemmisítés időpontjának elvi kérdése – amely szerint az alkotmányellenes jogszabály eleve keletkezésének időpontjára visszahatóan semmis, s az Alkotmánybíróságnak ezt kell deklarálnia – a korai különvéleményekben rendre felmerült,[68] de országos politikai kérdéssé az államosítási jogszabályok megsemmisítése időpontjának kapcsán vált. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra hivatkozva ex nunc semmisítette meg ezeket a törvényeket. Ezután támadták meg az Alkotmánybíróság főszabályát, amely szerint a határozat közzétételével veszti hatályát a norma. Az Alkotmánybíróság az ex nunc-határozatban választotta el a semmisség dogmatikájától az alkotmányellenesség következményeinek gyakorlati rendezését (amelyet bármely elvi kiindulású rendszerben is a jogbiztonság ural).[69]

A megsemmisítés eloldása meghatározott időponttól

A megsemmisítés eloldása akár az Abtv. főszabályától (az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napja), akár a lehetséges jövőbeni dátum meghatározásától régi keletű az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Erre az útra a legkülönbözőbb motivációk vezették az Alkotmánybíróságot – közös vonásuk mégis az, hogy az adott ügy sajátosságaihoz akarta igazítani a megsemmisítést is. A legegyszerűbb módszernek látszik a megsemmisítés dátumát az alkotmányellenes jogszabályt pótló új, alkotmányos szabály hatálybalépéséhez kötni. Minden egyszerűsége ellenére – sőt annak ellenére, hogy lefegyverzően fejezi ki az azonnali megsemmisítéstől való eltérés mögötti koncepció lényegét – a módszer direktsége, sőt a szankcióról lemondás véglegessége miatt ez váltotta ki a legnagyobb ellenállást. (Ezt csak fokozta az első ilyen döntés politikai környezete – a médiáról volt szó.) Az alternatíva az, hogy az Alkotmánybíróság fenntartja a megsemmisítéssel való fenyegetést – miközben ténylegesen elhalasztja a döntést a megsemmisítés időpontjáról, vagy akár meg is állítja az eljárást még azelőtt, hogy az alkotmányellenességről meghozná a határozatot. Mindhárom megoldás a korai időktől kezdve végigkíséri az alkotmánybíráskodást.

[67] A parlamenti frakciók alakításáról szóló határozat a mulasztás pótlását is megkívánta volna [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.]. Lásd még özvegyi nyugdíj korrekciója: 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82.

[68] Mint az éppen hivatkozott kamatadó- és orvosigazgató-ügyben.

[69] Államosítás: 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 80.; ex nunc: 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 74.

Ha az Alkotmánybíróság az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető szabályt mindaddig hatályban tartja, amíg annak tárgyában az alkotmányos törvény meg nem születik, lemond a szankcióról, és a jogalkotó kezébe helyezi az alkotmányosság sorsát. Paradox módon mégis ez felelne meg leginkább annak az indoknak, amely alapján a jövőbeni megsemmisítést az alkotmánybírósági törvények egyáltalán lehetővé teszik: a megsemmisítéssel előálló joghézag nagyobb kárt okozna, mint az alkotmányellenes jogszabály további érvényesülése. Ez persze rávilágít magának a választásnak paradox voltára is: lehet-e az (elvi jelentőségű) alkotmányellenességgel szemben gyakorlati szempontokat mérlegre tenni? Az Alkotmánybíróság ezen az elvi kérdésen az *ex tunc* megsemmisítés kapcsán szerencsésen túljutott, s az alkotmányellenesség következményeinek levonását gyakorlati kérdéssé tette: a jogbiztonságnak leginkább megfelelő megoldást kell választania. A mérlegelés elfogadása azonban önmagában csak a jövőbeni megsemmisítés elfogadásához elég. Ahhoz, hogy ez ne fix időpontban történjék, ez utóbbi megoldás kilátástalansága kell. A jelentősebb ügyekben – amikor a jövőbeni megsemmisítést nem rutinszerűen alkalmazta – intézmények működését ítélte az Alkotmánybíróság olyan fontosnak, hogy az újraszabályozásig inkább eltűrte az elvileg alkotmányellenes helyzetet (közszolgálati rádió és tv, veszélyhelyzetben alkalmazható időleges munkakötelezettség). A médiaügyben a médiatörvény megalkotására szabott határidő eredménytelen eltelte indította arra az Alkotmánybíróságot, hogy eredeti mérlegelése eredményét a garanciális törvény meghozásáig fenntartsa; a mérlegelés része volt, hogy a megsemmisítés az alkotmányellenes helyzetet nem orvosolja.[70] Politikailag nem terhelt ügyekben (mint az özvegyi és szülői nyugdíj) az Alkotmánybíróság még sokkal bonyolultabb megoldásokat is könnyű kézzel és elvi aggály nélkül alkalmazott.[71] Mégis, ha az Alkotmánybíróság elvi zsi-

[70] Már az alaphatározat a kellő garanciákat tartalmazó médiatörvény hiányát, vagyis a mulasztást tartotta elsősorban alkotmányellenesnek, a kormányfelügyeletet kimondó minisztertanácsi határozatot „önmagában" nem. Az adott szituáció azonban ezt a garanciák nélküli határozatot is alkotmányellenessé tette. Hatályon kívül helyezése a mulasztást nem orvosolta volna, s az Alkotmánybíróság szerint a teljes jogi szabályozatlanság nagyobb veszélyt jelentett volna, mint a beavatkozás lehetőségének megtartása. Mikor kiderült, hogy az Országgyűlés nem pótolja mulasztását, az Alkotmánybíróság sem volt hajlandó további lépéseket tenni [17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 158.].

[71] Nyugdíjjogszabályok visszamenőleges megsemmisítése, amely azonban azon a napon fog bekövetkezni, amikor az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő új rendelkezések hatályba lépnek [5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82.].

normérték nélküli praktikus helyzetmegítélés területére lép, kiteszi magát annak, hogy döntése alapját mások vélik tudni.

A szankciótól való visszavonulás tehát ambivalens. Úgy is felfogható, mint kapituláció a valóság előtt. Ennek másik oldala viszont az, hogy az elvi álláspont a gyakorlati következményektől függetlenül fenntartható. Ez játszhat pozitív szerepet is, például ha dogmatikai nehézséget lehet áthidalni vele. Így az Alkotmánybíróság megállapíthatná az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető törvény alkotmányellenességét, amely azonban mindaddig hatályban maradhatna, míg az új, alkotmányos hatályba léptető törvény hatályba nem lép. Ezzel elkerülhető lenne, hogy az alkotmányellenesség megállapítása az Alkotmány szövegére bármilyen hatással legyen.[72]

Egy idő után az Alkotmánybíróság *vissza akarta állítani szankciós lehetőségeit,* hiszen a jogszabály megsemmisítése az Alkotmánybíróság voltaképpeni fegyvere, s az teszi valódi alkotmánybírósággá, hogy az ő kezében van az alkotmányellenes helyzet megszüntetésének biztos lehetősége. Ezen a visszaúton alakult ki az utóbbi években az a köztes jellegű rendelkezéstípus, amely az Alkotmánynak megfelelő új törvény hatálybalépésével, *de legkésőbb* adott időpontban semmisíti meg az alkotmányellenes jogszabályt.[73] Ez gyakorlatilag ugyanaz, mint a jövőbeni időpontra szóló megsemmisítés – csupán a reményt fejezi ki, hogy az új törvény korábban fog megszületni. Ha pedig az új törvény teljesen elmarad, annak csak akkor van alkotmányos súlya, ha az Alkotmánybíróság mulasztást állapított meg.

Az összes „időjáték" megítélésénél szem előtt kell tartani, hogy az Alkotmánybíróság nem önkényesen ment el ebbe az irányba. *Az egyes esetekhez mért legkedvezőbb megoldást* kereste az alkotmányosság érvényesítésére; egyensúlyozni próbált eközött és az azonnali (vagy meghatározott) időponttal való megsemmisítés *et pereat mundus*-filozófiája között. Ugyan-

[72] A 1260/B/1997. AB határozathoz írt különvélemény javaslata, ABH 1998, 824.

[73] 3/1995. (II. 17.) AB határozat, ABH 1995, 76.; 61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317. Az utóbbi ügy a médiaesetek MTI-re vonatkozó pár darabja, ahol az Alkotmánybíróság ugyanazokat az érveket használta a kormányfelügyelet fenntartása „kisebbik rossz" volta mellett, mint 1992-ben. Most azonban a televízió létszámcsökkentésének kormányzati elrendelését megsemmisítő határozatát is felhozta példaként amellett, hogy jogilag rendezett viszonyok mellett az Alkotmánybíróság is beavatkozhat a felügyelet alkotmányos gyakorlása érdekében.
A „legkésőbbi időpont" a frakcióhatározatban a mulasztásos alkotmánysértés megszüntetésére szabott határidő. Mivel a házszabályt az Országgyűlés nem egészítette ki, még a hiányos rendelkezések is hatályukat vesztették [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.].

arról a törekvésről van tehát szó, mint a szankciók más finomításánál, már az alkotmánykonform értelmezéstől kezdődően. Az alkotmánybíráskodásnak ez a kifinomodása természetesen *alkotmányos légkört feltételez, amelyben követik is az Alkotmánybíróság döntéseit.* Hiszen az Alkotmánybíróság itt (egyetlen) „kemény" kényszerítő eszközéről mond le, azzal a feltételezéssel, hogy az egész alkotmányos rend finomabb működésébe simulva, azt segíti elő. 1995 után a szankciók újbóli készenlétbe helyezése azt is mutatja, hogy az Alkotmánybíróság túl jóhiszemű volt.

Ha *a megsemmisítés időpontjáról való döntés felfüggesztését* a rendelkező részben meghatározott időpontig csak mint kialakult technikát nézzük, akkor az Alkotmánybíróság nem egyszerűen időt ad a jogalkotónak, hanem duplán ad: az eljárás folytatása további időnyeréssel kecsegteti a törvényhozót. Nem valószínű ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság a határnapot követő első ülésén dönt a megsemmisítés idejéről. Másrészt az Alkotmánybíróság maga is időt nyer: a halasztás lehetővé teszi, hogy majd a többi kérdésben elért megegyezés szerint hozzon határozatot. A bíróság remélheti, hogy a törvényhozó addig valóban eleget tesz jogalkotási kötelességének, s az Alkotmánybíróságot is megkíméli a megsemmisítés kimondásától, vagy az akörüli belső vitától. Ez nyilvánvaló abban a két nagy ügyben, ahol e megoldás választásának valóban jelentősége volt: a médiahatározatban 1992-ben és az Európai Megállapodás felülvizsgálatáról szóló határozatban.[74] Másutt, ahol például csak jogalkotási és hierarchikus rendetlenség volt az alkotmányellenesség oka, valóban csak a jogalkotó kapott udvariasan sok időt, hogy rendet tegyen.[75]

A megsemmisítés elhalasztására a legkorábban alkalmazott megoldás az volt, hogy az Alkotmánybíróság *felfüggeszti az eljárást magát.* Ez önmagában szemlélve nyilvánvalóan túlméretezett, aránytalan eszköz, amelyet az eset körülményeinek indokolniuk kell. Mindenesetre ilyenkor az is bizonytalan, hogy a megsemmisítésre egyáltalán szükség lesz. Legegyszerűbb alkalmazására akkor került sor, ha a támadott rendelkezést felváltó, illetve a mulasztást *pótló új jogalkotás az ügy elbírálásakor folyamatban volt.* A felfüggesztést viszonylag ritkán határozta el az Alkotmánybíróság, inkább

[74] Utóbbiban a nemzetközi jog és a belső jog összhangját kell megteremtenie a törvényhozónak. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés belső alkalmazásával szembeni alkotmányos követelménnyel kerülte ki a megsemmisítést, noha tartalmilag ez a részbeni alkalmazhatatlanságot jelenti – de a végrehajtási rendeletnél, ahol már kimondta az alkotmányellenességet, még a jövőbeli megsemmisítésről való határozathozatalt is a jövőbe helyezte [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.].

[75] 18/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 93.

hallgatólagosan bevárta az új törvényt és megszüntette az eljárást. Elvet sem csinált ebből a lehetőségből, viszont az ellenkezőjét: tudniillik mulasztás megállapítását az ügyben már folyó törvényhozási eljárás ellenére, szintén lehetővé tette.[76]

Egészen más, s már a szankciók differenciálásába illeszkedik, hogy az Alkotmánybíróság *nem viszi végig a normakontroll-eljárást abban az esetben, ha az alkotmányos állapot a támadott jogszabály érintetlenül hagyásával is elérhető.* Ehhez a megoldáshoz tehát akkor folyamodik az Alkotmánybíróság, ha a megsemmisítésnek a gyakorlatban káros mellékhatásai volnának, illetve, *ha a törvényhozó az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló szankcióknál kedvezőbb megoldást érhet el.* Az Alkotmánybíróság az indokolásban ilyenkor is elvégzi a jogszabály kapcsán felvetett alkotmányossági probléma vizsgálatát, és ha alkotmányellenességet talál, megmondja, milyen utakon érhető el az Alkotmánynak megfelelő helyzet. Az alkotmányellenességet és orvoslását nem mindig lehet a támadott rendelkezésre korlátozni. Lehet a vizsgált norma *annyiban és addig* alkotmányellenes, míg másutt, más rendelkezésekkel helyre nem állítják az alkotmányos helyzetet. (Ez az eljárás az Alkotmánybíróság ismert fogásának – „egy jogszabály *önmagában* nem alkotmányellenes, de adott összefüggésben igen" – fordítottja: *itt a norma önmagában alkotmányellenes, de kontextusban nem feltétlenül.*) Ez a fejlődési vonal azt az elejétől folytatott gyakorlatot teljesíti ki, amikor az Alkotmánybíróság tartalmi összefüggés okán kiterjesztette a vizsgálatot – először jogszabályon belül – más rendelkezésekre, majd más jogszabályokra is.

Az eljárárás ilyen felfüggesztésével élt az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvényben a termelőszövetkezeteket ért alkotmányellenes sérelem kiküszöbölése érdekében, s ezt alkalmazta az azonos neműek élettársi viszonyának adott körben való elismertetésére is. *Az eljárás kilátásba helyezett lefolytatása* – az indítványban támadott jogszabály tekintetében, vagy kiterjesztése az összefüggés okán minden érintett normára – itt *szankcióként*

[76] Az eljárás felfüggesztésének megszületését egyébként is elvi aggályok kísérték, lásd a különvéleményt a 27/1991. (V. 20.) AB ügyben, ABH 1991, 73., 81. A mulasztást a beadott médiatörvény ellenére, az idézett 37/1992. (VI. 10.) AB határozat vezette be, ABH 1992, 233. Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá, „hogy a jogalkotási feladatot a törvényhozó nem a vita megkezdésével, hanem a törvény megalkotásával teljesíti. Ezért abban az esetben, ha a mulasztással okozott alkotmányellenesség súlyos, s a törvényjavaslat tárgyalása befejezésének időpontja megközelítően sem jelölhető meg, az Alkotmánybíróság megállapíthatja a mulasztást és annak kiküszöbölésére határidőt szabhat."

hat, ha a törvényhozó nem cselekedne.[77] Még fenyegetőbb az eljárás folytatása, ha visszaható hatályú megsemmisítést helyez kilátásba az Alkotmánybíróság, azzal súlyosbítva, hogy azt a lezárt konkrét jogviszonyokra is kiterjeszti. Erre valóban az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közti kötélhúzás esetén került sor a kárpótlás ügyében.[78]

De ahogy a szankcionálás többi felfüggesztése és relativálása is szolgálhat erre, az eljárást felfüggesztheti az Alkotmánybíróság saját jól felfogott érdekében is. Így az előzetes normakontroll eltörlésének végjátékában az egymásra halmozódó különféle eljárások kitisztázása során, továbbá abban az ügysorozatban nyúlt az Alkotmánybíróság a felfüggesztéshez, amelyben egy indítványozó a legkülönbözőbb módon próbálta sikeres alkotmányjogi panasza jogkövetkezményeit bíróság előtt érvényesíteni, és tért vissza mindig az Alkotmánybírósághoz. Mindkét esetben a törvényhozói, illetve bírói „engedetlenségnek" végül mulasztásos alkotmánysértés megállapításával és a helyzet jogszabályi rendezésével akart az Alkotmánybíróság véget vetni – addig is a többi eljárást felfüggesztette.[79] A szociális biztonsághoz való jo-

[77] Lásd az élettársak fogalmára vonatkozó Ptk.-meghatározás esetét [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82., 87.]. A törvényhozó úgy is bevezethette volna az élettársi viszonynak az együttélők nemétől független elismerését, hogy nem nyúl a Ptk. támadott definíciójához. De ha nem cselekszik határidőben, az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a Ptk.-beli rendelkezést (amelynek hatóköre az ügyben szereplő problémánál sokkal szélesebb).

[78] A kárpótlási törvény utólagos kontrollja során alkotmányellenesnek talált egyetlen rendelkezés kijavítása kapcsán. A Kpt. 24. §-ával a tsz-eknek okozott sérelmet orvosolni kellett, de a már évek óta folyó kárpótlás miatt a rendelkezés akár visszaható hatályú, akár azonnali megsemmisítése rendkívüli gyakorlati nehézségeket okozott volna. Ezért már 1993-ban a megsemmisítésről való határozathozatal felfüggesztésével időt adott az Alkotmánybíróság a törvényhozónak (ABH 1993, 133.). A megfelelő törvény megszületett, az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. Az Országgyűlés ezt követően hatályon kívül helyezte az alkotmányellenességet orvosoló törvényt. Az Alkotmánybíróság újból megállapította a Kpt. 24. §-a alkotmányellenességét, az Országgyűlést annak *visszaható hatályú* jogalkotással való megszüntetésére kötelezte. Ennek nem teljesítése esetén okszerűen bekövetkezik a Kpt. visszaható hatályú megsemmisítése. Az Országgyűlés az alkotmányellenességet visszaható hatállyal megszüntette. Lásd 13/1996. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1996, 50.

[79] 51/1997. (X. 11.) AB végzés, ABH 1997, 539.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182. Utóbbi ügyben a bírósági végzés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában – amelyet önmagában nyilván vissza kellett volna utasítani – az eljárást mégis felfüggesztette az Alkotmánybíróság, mert ha a jogalkotó teljesíti kötelességét, a bíróság az ügyet a felfüggesztés határidejéig alkotmányosan el is dönthetné. Egy

got kielégítő minimális ellátás konkrét meghatározása elől azzal tért ki, hogy az eljárást egy folyó vizsgálat adatai beérkezésére várva, adott határidőig felfüggesztette.[80]

A mulasztási hatáskör szerepe

A mulasztásos alkotmánysértés miatti jogalkotásra kötelezés akkor kerül legközelebb a normakontroll szankcióihoz, ha módja van az alkotmánybíróságnak a jövőbeni megsemmisítésre. (Olyannyira, hogy egyes alkotmánybíróságok számára ez elégséges is a mulasztási hatáskör helyett.[81]) A magyar Alkotmánybíróság korán elkezdte azt a gyakorlatot, hogy (a hiányossága miatt) alkotmányellenes jogszabályt ugyanabban a jövőbeli időpontban semmisít meg, amelyre az ítélet mulasztási része a jogalkotási kötelességet előírja. 1997-ben ezt már úgy írja le egy határozat indokolása, mint a formális mulasztástól az alkotmányellenes helyzet egészét orvosoló határozathoz vezető fejlődés következményét.[82] Ugyanitt olvasható az összekapcsolás ér-

másik esetben, ahol a határidő-számításra vonatkozó alkotmányos követelménnyel lehetett a bírói eljárást lehetővé tenni, az Alkotmánybíróság vissza is utasította a bírósági végzés elleni panaszt [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.].

[80] Tudtommal azóta sem folytatta [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251.].

[81] Az osztrák alkotmánybíróságnak nem hiányzik, hogy nem tudta keresztülvinni a jogalkotó felszólítását a törvényhozásra, mint német kollégája. Számára a pro futuro megsemmisítés feleslegessé teszi a törvényhozóhoz intézett *Appel*t és az *Unvereinbarkeit* megállapítását is.

[82] Ezt a passzust érdemes idézni, mint az ún. konszolidáló ítélettípus példáját [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 388.]: „A jogalkotói feladat elmulasztásával előidézett alkotmányellenesség Abtv.-beli leírása nyomán az Alkotmánybíróság már legelső mulasztást megállapító határozataitól fogva nem a tiszta (és esetleg csak formális) jogalkotói mulasztásból, hanem valamely mulasztás kapcsán előálló alkotmányellenes helyzetből indult ki. Így az alkotmányellenes helyzet egészét tekintve és orvosolni akarva, egyszerre állapította meg a hiányossága miatt alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítését és az adott téma teljes körű, immár alkotmányos szabályozására való felhívást. Egy-egy alkotmányellenes részrendelkezés vizsgálatától az Alkotmánybíróság az ügyek sorában hivatalból eljárva jutott el az egész problémát érintő, általános szabályozást követelő mulasztási ítéletig. 1993 óta alkalmazott formulája erre az Alkotmánybíróságnak, hogy a mulasztás abban áll, hogy az adott helyzetre vagy intézményre vonatkozó korábbi szabályozást a törvényhozó »nem hozta összhangba az Alkotmánnyal«. ...Ennek folytán vált gyakorlattá, hogy ha az alkotmányellenes jogszabályt jövőbeni időpontban semmisíti meg az Alkotmánybíróság, az addigi időtartam nem csupán elegendő az alkotmányos helyzet megteremtésére, de az egyszersmind megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség folytán a jogalkotó köteles is a megfelelő jogszabályt megalkotni."

telme is: a jövőbeni megsemmisítés csupán lehetőséget ad a törvényhozónak az alkotmányellenes helyzet kijavítására. A mulasztás egyidejű megállapítása folytán erre köteles lesz. Ezzel az Alkotmánybíróság egyben azt is eldönti, hogy a megsemmisített szabályt újjal kell pótolni – ami önmagában a megsemmisítésből nem következne, s a jövőbeni időpont is csak közvetett felszólítás erre. A mulasztás megállapítása azonban bizonyossá teszi, sőt megelőlegezi, hogy a megsemmisítéssel előálló hézag alkotmányellenes (mulasztás) lenne. A hiányos norma alkotmányellenességének indokolása és a mulasztás indokolása kapcsán az Alkotmánybíróságnak módja van arra is, hogy a meghozandó norma alkotmányos tartalmáról kifejtse álláspontját.

A szankciók fordítva is erősíthetik egymást. Az Alkotmánybíróság nem tudja kikényszeríteni, hogy a jogalkotásra kötelezést teljesítse is (s főleg, hogy időben teljesítse) a jogalkotó. Ha azonban a meglévő szabályozást is megsemmisíti a pótlás időpontjára, ez a törvényhozót cselekvésre késztetheti.[83]

Megjegyzendő, hogy kezdetben az Alkotmánybíróság nem is az Országgyűlésnek szabott határidőt a törvény megalkotására, hanem a Kormánynak a törvényjavaslat előterjesztésére. Ez magyarázhatja is az első év igen rövid határidőit.[84] Az Alkotmánybíróság azonban igen hamar úgy gondolta, a „jogalkotó" kötelezése elégséges; oldja meg az Országgyűlés, hogyan kerül eléje a törvényjavaslat.

Mire kötelez az Alkotmánybíróság a mulasztási ítélettel? A határozat egészében feltárt alkotmányellenes helyzet jogszabályalkotással való orvoslására. Ennek meghatározása már számos kérdést vet fel. Csupán abban az Abtv. szerinti alapesetben látszik problémamentesnek a helyzet, ha konkrét jogszabályi felhatalmazást nem hajtottak végre. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tömegével előforduló ilyen esetek azok, amikor az önkormányzati képviselő-testület nem alkotta meg a számára előírt lakásrendeleteket

[83] Az igazgatás alkotmányosságára vonatkozó legkorábbi, 32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145.) hallgat arról, hogy valódi közigazgatási bíráskodás, vagy a rendes bíróságok hatáskörének kiterjesztése legyen-e a megoldás. A *létező felülvizsgálati korlátok* megsemmisítésével ugyanis az Alkotmánybíróság korlátlan felülvizsgálatot teremtett, azaz megszületett az *átmeneti rezsim*, s ez sürgette a törvényhozót a helyzet rendezésére.

[84] Az előző jegyzetben említett esetben 1990. december végén 1991. január 31. volt az előterjesztés határideje – egy hónap alatt kellett tehát eldönteni, hogyan oldják meg az igazgatási határozatok felülvizsgálatát. A megoldást az 1991-es költségvetésen belül kellett megtalálni. A korlátlanná tett megtámadási lehetőség ugyanis nem ösztönzött 1992-es hatálybaléptetésre.

vagy működési szabályzatokat. A mulasztásos alkotmánysértésnek ebben az alapesetében nem kérdéses, *mit* kell tennie a jogalkotásra kötelezettnek.

Egyébként azonban az Alkotmánybíróság gyenge „végrehajtási" pozíciója okkal teszi óvatossá a bíróságot. A tiszta mulasztási ítéletek ezért rendszerint nem is viszik ki a pozitív megoldást a rendelkező részbe, annál kevésbé, mert arra szabály szerint több lehetőség is kínálkozik, hanem az indokolás tartalmazza (de csakis példálózva) azt, hogy a törvényhozó – többek között – milyen alkotmányos lehetőségeket választhat. A rendelkező rész csak az alkotmányellenesen hiányzó intézményt vagy rendelkezést *írja körül*. Így volt ez például a közigazgatás alkotmányosságát érintő jelentős mulasztási ítéletben is, ahol az államigazgatás hallgatása esetére szóló „hatékony jogi eszköz" hiányát állapította csak meg az Alkotmánybíróság.[85] Hasonló általánosságban rendelkezik a mulasztási határozatoknak az a gyakori típusa, amely az alkotmányellenes helyzetet valamely alapjog garanciáinak – tipikusan az eljárási szabályoknak – a hiányában látja. A rendelkező részek ennél nem is mennek tovább: a felhívás a „szükséges feltételek", „garanciák", „megfelelő eljárási rend" megalkotására szól.[86] Az indokolások sem adnak pozitív katalógust a megoldás módjáról. Ha az indokolás meg is állapítja a néhány vizsgált részrendelkezés alkotmányellenességét, s példálózva felsorol hiányokat, ezek kijavításán túl a törvényhozónak szabad keze van. Legismertebb példái ennek az eljárásnak a médiahatározatok. Felhívhatja az indokolás preventív céllal is a figyelmet egyes megoldások alkotmányossági problémáira. Így járt el az Alkotmánybíróság a médiahatározatban, ahol az indokolás a pártatlan felügyeletet szolgáló technikákat főleg azért ismerteti, hogy ezáltal a politikai vitákban forgó tervek aggályos vol-

[85] Az államigazgatás hallgatása ellen nem volt semmilyen eszköze a félnek – az Alkotmánybíróság csak megoldási lehetőségeket sorolt fel az indokolás végén, még a megfogalmazásban is vigyázva arra, hogy ne valamelyik intézményes megoldás mellett tegye le a voksot [72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 351., 356.].

[86] Például: nincs olyan törvény, amely a helyi önkormányzás népszavazás útján való gyakorlásának alapvető feltételeit és biztosítékait tartalmazná [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161., 167.]; az ügynöktörvény kapcsán az Országgyűlésnek az információs önrendelkezési jog gyakorlását kell biztosítania megfigyelteknek és megfigyelőknek, emellett köteleznie kell a titkosszolgálati minisztert a „nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételek biztosítására". A rendelkező rész egy másik pontja egységes ismérv alkalmazására kötelezi a törvényhozót az átvilágítandó személyi körök meghatározásánál – noha ezt nem nevezi mulasztásnak, a parlamentet „egységes mérce" bevezetésére kötelezi [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.; további példák az általában való kötelezésre: ABH 1997, 122., 154., 365.; 1998, 54., 132., 182., 197.].

tára terelje a figyelmet (például a függetlenséget nemcsak a Kormánnyal szemben kell garantálni, a kuratórium nem tükrözheti a parlament politikai összetételét). A jogalkotó mulasztásával teremtett alkotmányellenességet *nem is feltétlenül jogszabály* kibocsátásával kell orvosolni; az Alkotmánybíróság gyakran a *„szükséges intézkedések* megtételére" kötelez. Az úgynevezett zsidó ékszerek ügyében nyitva hagyta a határozat, hogy a párizsi békeszerződésben vállalt „megfelelő kártalanítási kötelezettségnek" törvényhozással, vagy egyszerűen a zsidó szervezetekkel megállapodva tesz-e eleget az állam.

Amennyire tartózkodó az Alkotmánybíróság a mulasztás technikai megszüntetésének előírásában, annyira *határozott a törvényhozó számára lehetséges elvi keretek meghatározásában.* A zsidó ékszerek ügyében a rendezés eszközeit nyitva hagyta, viszont ugyanakkor leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a kárpótlási törvények meghozása a magánszemélyekkel szembeni mulasztást már orvosolta, továbbá, hogy a jogutód nélküli tulajdonosok javainak a megmaradt közösség javára fordításakor is a kárpótlási törvények részleges kártalanítási elve irányadó. Hasonlóan járt ez az Alkotmánybíróság a háború után külföldön lefoglalt magyar vagyonért fennálló állami felelősség érvényesítésénél.[87] A médiahatározatokban a pártatlanságot célzó technikai lehetőségeket példálózva ismerteti az Alkotmánybíróság, ezzel szemben az állam eltérő beavatkozási lehetőségeit a nyomtatott, az elektronikus és a közszolgálati tájékoztató eszközök esetében *általános ismérvekkel* úgy határozza meg, *hogy az a megalkotandó médiatörvény számára megkerülhetetlen.*

Az Alkotmánybíróságnak ez az előretekintő (s egyben preventív), a szabályozás jövőjét alkotmányos keretek közé szorítani akaró tevékenysége viszont nem a mulasztási ítéletek sajátossága, hanem minden olyan határozatának közös vonása, ahol az alkotmányossági probléma súlya miatt ezzel élni kívánt – lásd az utólagos normakontroll-határozatok közül a prototípust: a személyiszám-határozatot. Az utólagos normakontroll és a mulasztás hatásköre erre egyaránt alkalmas. A mulasztás megalapozásához ki kell fejteni, mi hiányzik az alkotmányos helyzethez – de ez lényegét tekintve nem különbözik attól, hogy egy pozitív szabályozás mitől alkotmányellenes. Ez a párhuzam nemcsak az indokolásra érvényes. Bőven volt szó már a normakontroll és a mulasztási ítéletek tartalmi összeolvadásáról, másrészt a

[87] 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 143., 155.; 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 122. Itt a különböző (nem is mindig nyilvános) vagyonjogi egyezmények is bonyolítják a helyzetet. A kárpótlás elveit itt is alkalmazandónak mondta ki az Alkotmánybíróság.

rendelkező részben megjelenő pozitív előírásokról. Mindez a mulasztást kimondó határozatokban azzal a következménnyel járt, hogy az Alkotmánybíróság mégis a jövendő szabályozás részleteibe bocsátkozik. Ezt az eljárást azonban az adott esetben a hatályos normák megsemmisítése nyomatékosítja, és indokolja is: sürgősen alkotmányos helyzetet kell teremteni, nincs idő a törvényhozó kísérletezésére. A „vegyes" határozatok tenorjában megjelenik annak részletes tartalmi meghatározása, mit kell a törvényhozónak pótolnia. Példa erre a népszavazási törvény Alkotmánynak megfelelő átalakítását kikényszerítő határozatsorozat, amelyben 1993-tól 1997-ig ível a mulasztásos alkotmánysértés megállapítása és a felhívás az Alkotmánnyal való összhang megteremtésére. 1993-ban a tenor még az összhang előírására szorítkozott. 1997-ben az első határozat rendelkező része részletes előírásokat tartalmaz, amelyeket a „népszavazásról szóló törvénynek biztosítania kell"; a mulasztást kimondó rész pedig arra hívja fel az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának „az Alkotmánybíróság határozatában foglalt alkotmányértelmezéssel összhangban" tegyen eleget. A szintén az Alkotmánybíróság elé került törvényjavaslatot elbíráló határozatban a bíróság „előzetes" mulasztást, azaz az előírt szabályozás hiányát állapítja meg – ennek pótlásához részletesen rendelkezik a mulasztási határidők változásáról is.[88]

Rendelkezés az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazásáról

Az Abtv. törvényjavaslatába az utolsó percben, képviselői módosító indítvánnyal került be az a rendelkezés, hogy az Alkotmánybíróság a főszabálytól, azaz a határozat közzététele időpontjától eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja [43. § (4) bekezdés]. A módosító indítvány csupán az ex nunc megsemmisítéstől való eltérésre kívánt lehetőséget adni, ha azt a konkrét eset körülményei megkívánnák.[89] Ez utóbbi feltételt az indokolás sem tudta világosan beilleszteni az Abtv. rendszerébe.[90] A „konkrét esetben történő alkalmazhatóság" fordulatot azonban az

[88] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380.

[89] Dr. Kereszti Csaba képviselő módosító indítványa. A Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság 283. számú jelentése az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági és képviselői módosító javaslatokról.

[90] Az indoklás az időbeli variációk gondolatkörében marad, ahogy a javaslattévő szándékozta. A megsemmisítés lehet jövőbeni, vagy „az alkotmányellenes rendelkezés

Alkotmánybíróság arra használta, hogy a lehetséges mértékben visszahozza az alkotmánybíráskodásba az egyéni jogvédelmet, amely az Abtv. tervezeteinek alakulása során kimaradt az Alkotmánybíróság hatáskörei közül.[91] Így az Alkotmánybíróság feladata maradt, hogy az általános szankciókat egyéni jogorvoslatra alkalmassá tegye. Ennek az eminensen szerepfelfogási és hatásköri kérdésnek csak a szankciókra vonatkozó részét tárgyaljuk itt. Ez is tükrözi azonban, hogy az Alkotmánybíróság csak félsikert ért el.

Ha volt „konkrét eset" – azaz az alkotmányjogi panasz és bírói indítvány esetében – az Alkotmánybíróság elejétől fogva megállapította, hogy abban az alkotmányellenes jogszabály „nem alkalmazható".[92] Az ítéletek nem tükrözik az első évek vitáit arról, hogy az alkotmányellenesség megállapításának gyümölcsét csak a panaszos (vagy a bírósági ügyben szereplő fél) élvezhesse-e, avagy mindenki, akinek hasonló ügye van. A határoza-

ex tunc vagy az alkotmánybírósági határozatot megelőző időpontú hatályon kívül helyezése is akár általános jelleggel, akár egyedi ügyben" (ha a jogbiztonság vagy a kérelmező érdeke indokolja). Az alkotmányjogi panasz szankciói csupán visszautalnak az elvont normakontrollra, a bíró kezdeményezte kontroll következményeiről még ennyi sincs az Abtv.-ben.

[91] Az Igazságügyi Minisztérium 1989. május 6-án nyilvánosságra hozott törvénytervezete még két változatban tartalmazta az alkotmányjogi panaszt. Az egyik arra adott alkotmánybírósági jogorvoslatot, ha „valamely határozat vagy intézkedés az Alkotmányban biztosított alapvető jogait sérti" az állampolgárnak. Az Alkotmánybíróság az alapjogsértő határozatot érvénytelenné nyilváníthatta, s a panaszos alapvető jogainak gyakorlása érdekében szükséges intézkedések megtételét elrendelhette (49. § B változat, 50. §.). Az A változat a hatályos Abtv. koncepcióját tartalmazta: a jogsérelemnek alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán kell bekövetkeznie. A bíró vagy más jogalkalmazó azonban köteles volt a fél kérelmére konkrét normakontrollt kezdeményezni. A tárcakörözés során a Legfelsőbb Bíróság, a Legfőbb Ügyészség és a legtöbb minisztérium elvetette a bírói ítélet és más hatósági döntés elleni alkotmányjogi panaszt, sőt már ekkor felvetették a rendes bírói és alkotmánybírósági hatáskörök ütközését. A május 29-ei tervezetben a konkrét normakontrollt már csak a bíró kezdeményezhette. A „túl nagy alkotmánybírósági hatalmat" már ekkor kifogásoló bírálatok elől, s a várható normakontrollügyek nagy számára is hivatkozva, a minisztérium törvényjavaslata visszavonult az absztrakt normakontrollra. Az ellenzék túlságosan el volt foglalva a törvény megsemmisítése jogkörének megszerzésével (amely az előbbi hatalmi érvvel jócskán szembefutott), a populáris akció elismertetésével és a bírák választási módja körüli alkudozással – az egyéni jogvédelem hiányát, sajnos, nem vette észre. A parlament elé színtiszta absztrakt normakontrollra berendezkedett javaslat került.

[92] A gyakorlat és a formula töretlen 1991 óta, az Alkotmánybíróság mindig pontosan, ügyszám szerint megjelöli a „konkrét ügyet".

tok – az osztrák Ergreiferprämie mintájára – csak azt jutalmazzák, aki az Alkotmánybíróság elé vitte a jogszabály alkotmányellenességét. Csupán néhány indokolásból látszik, hogy az alkotmánybírák nem tartották elvileg kizártnak az Abtv. 43. § (4) bekezdésének olyan értelmezését (amire a rossz szövegezés alkalmat adna), hogy a lezárt jogviszonyok érintetlenségét kimondó szabályt [43. § (2) bekezdése] is fel lehet oldani. A jogszabály alkalmazhatatlanságának kimondását egyedi ügyek tömegére azonban a jogbiztonsággal éppen nem lehetett volna megindokolni.[93] Ha az Alkotmánybíróság kivételesen mégis elrendelte egy jogszabály általános nem alkalmazhatóságát, akkor nem a konkrét ügyek visszamenőleges megnyitásáról volt szó, hanem ez a formula gyakorlatilag az ex tunc megsemmisítés egy sajátos, korlátozott hatókörű esetét helyettesítette.[94] Ha ugyanis a vizsgálatkor már hatályon kívül helyezett, de a konkrét ügyben még alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességéről van szó (tipikusan adójogi rendelkezésről),[95] a jogszabály a határozat közzétételétől többé általában sem alkalmazható. Az általános alkalmazási tilalom mindenkire kötelező voltát kénytelen volt az Alkotmánybíróság 1994-ben egy határozat rendelkező részében szabályként is megfogalmazni és közzétenni.[96]

A valódi kérdés nem is a konkrét vagy általános hatókörű „nem alkalmazás" konszolidálása volt – ennek problémátlanságát mutatja a töretlen gyakorlat is –, hanem a nem alkalmazás alkalmazása: érvényt tud-e szerezni a panaszos az Alkotmánybíróság ítéletének, elegendő-e az alkotmánybírósági tilalom konkrét ügy újrafelvételére a bíróságokon? Amikor a bíró az ügyet felfüggesztve az Alkotmánybírósághoz fordul, mert az alkalmazandó

[93] 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, ABH 1992, 355., 357. A csupán a rendeleti szint miatt alkotmányellenes adójogszabály alkalmazhatatlanságának kimondása „a még el nem évült adó-visszaigénylések feldolgozhatatlan áradatát indíthatná el".

[94] Hatályos szabály ex tunc megsemmisítése viszont tárgytalanná teheti a folyamatban lévő ügyben való alkalmazásról való rendelkezést [45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 319.].

[95] De nemcsak arról. Lásd például a nem vagyoni kár megtéríttetését a fegyveres erőknél – itt az ezt bevezető utasítás hatálybalépése előttre nyitotta meg az Alkotmánybíróság a Ptk. általános szabályának alkalmazását [67/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 920.].

[96] 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68.: „Ha az Alkotmánybíróság nem egy konkrét ügyre nézve, hanem általános érvénnyel tiltja meg egy formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását, az ilyen tilalom mind a folyamatban lévő, mind a később induló ügyekben – az Abtv. 27. § (2) bekezdéséből következően – a jogalkalmazó szervekre és az ügyfelekre egyaránt kiterjed."

törvény alkotmányellenességét „észleli" (Abtv.), nemcsak okszerű, hanem (főleg) eljárásjogilag is problémátlan, hogy az ügy folytatódni fog. Az alkotmányjogi panaszt azonban (főszabályként)[97] jogerős (bírósági) határozat után bírálja el az Alkotmánybíróság. Korai határozatai próbálkoztak azzal, hogy a jogszabály alkalmazási tilalmának deklarálásán túl névre szólóan felhatalmazzák a panaszost az ebből folyó eljárási cselekményre, vagy annak lehetőségét – több-kevesebb óvatossággal – ítéletbe foglalták: X. Y. megtámadhatja az igazgatási határozatot közvetlenül az Alkotmány (és az Alkotmánybíróság határozata alapján), vagy például a konkrét ügyben a fellebbezésnek nincs akadálya. (Később az indoklás értelmezte a tenorbeli nem alkalmazhatóságot: ez azt jelenti, hogyaz Alkotmánybíróság határozata a polgári bírósághoz „felülvizsgálati kérelem benyújtását megnyitotta"[98].) Nyitott kérdés maradt azonban, hogy a bíró, aki nem talál a perjogokban megfelelő rendelkezést, nyit-e új eljárást, s milyen alapon. Végül az Alkotmánybíróság maga vette kézbe az ügyet. Az alkotmányossági panaszt jogorvoslati eljárásnak értelmezte; kimondta, hogy „mindaddig, amíg a törvényhozó ennek eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia". A konkrét ügyben úgy nyitott utat az új eljárásnak, hogy kasszációs bíróságként viselkedve a korábbi bírósági és igazgatási határozatokat hatályon kívül helyezte.[99] Ezzel úgy megrontotta viszonyát a rendes bíróságokkal, hogy a későbbi közös álláspont is csak a megfelelő eljárási törvénymódosítás tartalmában (és szükségességében) való egyetértésig terjedt. Ha a bíróságok az alkotmánybírósági határozatokban – akár az indokolásban – foglalt normákat esetenként követték is, konkrét ügyre vonatkozó alkotmánybírósági határozatokkal szemben olyannyira ellenállást tanúsítottak, hogy például még a hatáskör okából áttett ügyben is felülbírálták, az Alkotmánybíróság polgári vagy büntető ügyszakra küldi-e meg az aktát (noha ennek az adott esetben éppen alkotmányos jelentősége volt). Ez késztette végül az Alkotmánybíróságot arra, hogy hét év elmúltával végre megállapítsa a tör-

[97] Az Alkotmánybíróság kiterjesztette a panasz lehetőségét olyan érdemi hatósági határozatokra is, ahol a jogerő kizárt – például büntetőeljárás során hozott határozatok –, noha az ügy egészét tekintve a jogerős határozat – büntetőbírói ítélet – későbbi lehetősége fennáll [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288.; 715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584.; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313.].

[98] 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.; 52/1992. (X. 27.) AB határozat, ABH 1992, 257., „megnyitotta": 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 120.

[99] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272.

vényhozó alkotmányellenes mulasztását, és kötelezze a megfelelő eljárásjogi szabályok megalkotására.[100]

Ez a határozat egyébként megerősíti az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját, másrészt elismeri, hogy a Legfelsőbb Bíróság törvényi alap híján nem alkalmazhatta az Alkotmánybíróság határozatát új eljárás „megnyitásáról" – de nem állja meg, hogy a tenorban ne rendelkezzék arról, mikor kezdődik a konkrét ügyben a majd meghozandó törvény alapján a felülvizsgálati kérelem benyújtásának határideje. Ez a „konkrét alkalmazhatósági", azaz szankciós rendelkezés (szinte észrevétlenül) egyúttal az alkotmányjogi panasz intézményének kiterjesztését is jelentette. Az Alkotmánybíróság ugyanis azt mondta ki, hogy a törvényhozó alkotmányellenes mulasztásának hátrányos következményei nem alkalmazhatók a konkrét ügyben. Azaz az alkotmányjogi panaszt nem „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett alapjogsérelem", hanem az alkotmányellenes törvényhozói mulasztás okozta jogsérelem is megalapozza. Hogy ennek az újításnak lesz-e folytatása, majd elválik.

Megsemmisítés és tágabb szövegösszefüggések

Az alkotmányellenesség megállapításának differenciáltabbá válása a szankciókban is tükröződik. Nem arra a tömegesen előforduló és triviális esetre gondolok, amikor csupán a rendelkezés egy része alkotmányellenes, de a megfelelő szövegrészek nem vághatók ki a jogszabályból. Ilyenkor a jogszabály „annyiban", „abban a vonatkozásban" stb. alkotmányellenes, amennyiben azt a határozat tenorja tartalmilag körülírja. Az utaló technikát azonban kockázatos lenne a megsemmisítésre átvinni. A megsemmisítés tehát ilyenkor is a teljes jogszabályi rendelkezésre szól, de rendszerint jövőbeli, hogy a jogalkotó a megfelelő változtatásokat elvégezhesse. Az egyéniesítést a konkrét ügyre való *alkalmazhatóságnál* lehet érvényesíteni. Például a Be. adott szakasza a terhelt és a védő vonatkozásában alkotmányellenes, a határozat pro futuro teljes egészében megsemmisíti, egyszersmind alkalmazását az adott ügyben a terhelt és védő vonatkozásában megtiltja.[101]

[100] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182. A törvényt 1999-ben meghozták, de a problémát nem oldotta meg teljesen. Lásd az Alkotmánybíróság tízéves évfordulójára készült tanulmányt, ebben a kötetben.

[101] Példák az utóbbi évekből: ABH 1997, 69.; 95.; 1998, 82. Az egyéniesítésre példa a büntetőügyben szerepet játszó államtitok megismerhetősége (és ennek módja) a terhelt és védő részére [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91.]. A jövőbeni megsemmisítésre a többféle alkotmányos szabályozási lehetőség miatt volt szükség – ezek közül az Alkotmánybíróság többet felvázolt.

A szankcióra az van hatással, ha a vizsgált rendelkezés „nem önmagában", hanem más rendelkezések, esetleg azok hiánya miatt alkotmányellenes. Emiatt a szankció hangsúlya a többi rendelkezésre tolódhat: a vizsgált rendelkezés megsemmisítése ezektől függően elhalasztódik (lásd médiahatározat), vagy eleve más rendelkezések megsemmisítésével orvosolja az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet. Ez utóbbira ismét egy médiaügy lehet példa. A közszolgálati televízió (és hasonlóképpen a bíróságok) költségvetésének elhelyezéséből a költségvetési törvényben az következik, hogy a Kormány adott tagja az előirányzatot módosíthatja. Ha az Alkotmánybíróság a törvénynek az intézményekre vonatkozó részét megsemmisíti, elvész költségvetésük; ha a módosítást kizáró alkotmányos követelményt a jövő évre állapítja meg, a függetlenség sérelmét addig fenntartja. A bíróság ezért „halasztást nem tűrő intézkedésként" a – *nem is mindig a támadott törvényben található* – módosítási felhatalmazásokat semmisíti meg a költségvetés egyes részei tekintetében. Itt a megsemmisítés is csak *tartalmi utalással* lehetséges. (A felhatalmazást bizonyos költségvetési címekre nézve semmisíti meg a határozat – ami szövegszerű kivágással nem lenne lehetséges.)[102]

Az Alkotmánybíróság itt tüzet olt. Mivel a támadott rendelkezés – például a költségvetési törvényben való elhelyezés – nem önmagában alkotmányellenes, hanem több szabály együttesen teszi azzá, ezért az alkotmányellenesség is többféle módon küszöbölhető ki. Az indokolás ezeket példálózva fel is sorolja. Ezért szükséges az alkotmányossági kifogás tartalmi megjelölése a rendelkező részben, hiszen nem köthető csupán a szóba jövő normák egyikéhez, s az alkalmazott szankció nem a végleges megoldás.

A fenti eljárás voltaképpen az alkotmányellenesség következményeinek alkalmazása valamely konkrét ügyre, hiszen a költségvetési törvény egy esetre szóló *Maßnahmengesetz,* s a hosszabb távú rendezés követelményét a törvényhozónak a jövőben kell figyelembe vennie. A felhatalmazások adott vonatkozásban való „megsemmisítése" valójában alkalmazásuk megtiltása. Ennek nyílt kimondásával az Alkotmánybíróság egyetlen esetben kísérletezett:[103] megállapította, hogy egy „önmagában nem alkotmányellenes" pénzügyi szabály, amely az önkormányzatok szabadon felhasználható költségvetési bevételeit év közben célhoz kötötté minősíti át, *az év végéig nem alkalmazható.*

[102] 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281.; 28/1995. (V. 19) AB határozat, ABH 1995, 138.

[103] S ezúttal hatásköri aggályt senki nem hozott fel, az összes bíró egyetértett [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.].

Az alkotmányellenesség differenciált megállapítása *több szankció együttes alkalmazásával* jár: a mulasztások, megsemmisítések, alkotmánybírósági normák együttes alkalmazása az egyes szankciók tényleges hatására is befolyással lehet. A második abortuszhatározatban az Alkotmánybíróság nem helyezte hatályon kívül a magzatvédelmi törvény azon rendelkezését, amely a súlyos válsághelyzet indikációját elismeri, hanem alkotmányos követelményként írja elő, hogy alkalmazása során a súlyos válsághelyzet kizárólag törvényben meghatározható fogalma és a törvényalkotó által az Alkotmánybíróság határozatának megfelelően megállapított feltételek jussanak érvényre.[104] A határozat viszont 2000. június 30. napjával megsemmisíti a súlyos válsághelyzetet a hatályos jogban meghatározó rendelkezéseket. Ebből az következik, hogy 2000. június 30. után a súlyos válsághelyzet indikációja csak akkor lesz alkalmazható, ha a terhességmegszakítás teljes újraszabályozása megtörténik. Az „alkotmányos követelmény" – s egyáltalán a szabály elvi lehetőségének és gyakorlati alkalmazhatatlanságának mesterkélt szétválasztása – kompromisszumként került a határozatba, a súlyos válsághelyzet indikációjának jövőre szóló megsemmisítése helyett, éppen a „megsemmisítés" pszichikai (politikai?) hatásainak elkerülése végett. Hatása azonban ugyanaz maradt.[105]

A hiányzó ideiglenes intézkedés pótlása

Különleges felhasználása a nem szövegszerű hatályon kívül helyezésnek, amikor az Alkotmánybíróság *a hatályba léptető rendelkezések megsemmisítésével az ideiglenes intézkedés* hiányzó intézményét *pótolja*. Így járt el az Alkotmánybíróság a gazdasági stabilizációt szolgáló törvénycsomag (Gst.) alkotmányossági vizsgálatának első (azonnali) hullámában. Az Alkotmánybíróság ekkor túlnyomórészt a szociális ellátások új rendszerét hatályba léptető és egyes korábbi szabályokat hatályon kívül helyező, illetve módosító rendelkezések alkotmányosságáról határozott, a Gst. tartalmi vizsgálatának részkérdéseit pedig későbbi határozatokra tartotta fenn. Az ideiglenes intézkedést is meg kellene indokolni. Az Alkotmánybíróság nem erre az analógiára volt tekintettel, amikor a hatálybalépést szankcionáló határoza-

[104] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333. A súlyos válsághelyzet fennállása vizsgálatáról a törvényhozó kizárólag akkor mondhat le, ha a magzati élet védelmére irányuló, megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít.

[105] Hasonló technikát alkalmazott az Alkotmánybíróság a hatóság megsértése bűncselekményének vizsgálatánál is: a „hivatal becsületének" e külön büntetőjogi védelme lehetséges, de nem úgy, mint a hatályos jogban [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.].

tokban mégis előzetes elemzést végzett és saját, (a későbbi érdemi döntésekben is nyilván irányadó) alkotmányossági mércéit kidolgozta. A tartalmi kérdések ilyen megelőlegezése (mint egykor a kárpótlás témájában)[106] nélkülözhetetlen volt magához a hatálybalépést meghiúsító döntéshez is. A bizalomvédelem, a felkészülési idő hiánya mind itt, mind később, érdemi érvként szolgált. Továbbá az Alkotmánybíróság (rendelkező részben is) előírta, hogy a határozatokban megállapított alkotmányos követelményekre a törvény új hatálybalépési időpontja meghatározásakor figyelemmel kell lenni, nyilvánvaló volt azonban, hogy a megállapított alkotmányossági követelmények egy része nem a hatálybalépést érinti, hanem az adott jogintézmény tartalmi kialakítására vonatkozik, amelyeket saját érdekében célszerű betartania a törvényhozónak.[107]

A jogszabály alkotmányos voltának megállapítása

Kezdetben az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat eredményeként azt állapította meg, hogy a megvizsgált jogszabály ellentétes, illetve nem ellentétes az Alkotmánnyal. Igen hamar áttért azonban arra, hogy ha a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg, a rendelkező részben csupán annyit mondott, hogy az indítványt elutasítja. Az Alkotmánybíróságot ebben nem *a pozitív megerősítés* elkerülhetetlen politikai hatásával kapcsolatos meggondolások vezették, hanem annak felismerése, hogy a vizsgálat csak az indítványban és az indokolásban megjelölt körben folyt le, s a jogszabály más szempontok alapján még alkotmányellenes lehet.

A „nem alkotmányellenes" minősítés az utóbbi években újra megjelent, és két feladatot lát el. Az egyik az előzetes normakontroll-indítványokban feltett eldöntendő kérdésre való válasz.[108] Itt tehát tisztázni kell, hogy

[106] A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság „elvi álláspontját fejtette ki", anélkül hogy az egyes törvényi rendelkezések alkotmányellenességéről döntött volna (ABH 1991, 61.).

[107] A határozatok a nyomaték kedvéért a hatályba léptető stb. rendelkezések megsemmisítése után visszatérően külön is megfogalmazták, hogy „a megsemmisített rendelkezések (a törvényekben előirányozott napon) nem lépnek hatályba". Szükség volt arra a megoldásra is, hogy az egyes hatályba nem lépő rendelkezéseket és a hatályba léptető szabályt az ismert *abban a részében, vonatkozó részében* megjelöléssel hozza összhangba az Alkotmánybíróság.

[108] Az Abtv. minden indítványhoz ugyan határozott és indokolt kérelmet követel meg (22. §), de az előzetes normakontrollnál szóhasználata az, hogy mind az országgyűlés(i képviselők), mind a köztársasági elnök az „aggályosnak tartott" rendelkezések vizsgálatát kérik. A köztársasági elnök az Alkotmány eltérő szövegével szemben (a

adott esetben az *aggály* alaptalan, a norma nem alkotmányellenes. Ez nemegyszer elvi, vagy politikai vitát lezáró jelentőségű megállapítás,[109] s mint ilyen, elkerülhetetlenül „megerősítő" szerepű. Ezt a szerepet játszotta a „nem alkotmányellenes" minősítés például abban, hogy a kárpótlási törvény a nácik által deportáltakat és a szovjet kényszermunkára hurcoltakat egyenlően kezeli; vagy hogy a külföldiek földtulajdon-szerzésének korlátozása alkotmányosan megengedhető. Más oldalról viszont a rendelkező részek kibővülése és sokrétűvé válása tette szükségessé annak kimondását, hogy (jóllehet) valamely intézmény vagy jogi megoldás önmagában nem ellentétes az Alkotmánnyal, de úgy, ahogy a megvizsgált konkrét rendelkezésben megjelenik, igen.[110]

Az alkotmányosság pozitív megállapításával mindkét esetben gyakran együtt járnak az Alkotmánybíróság egyéb pozitív rendelkezései: az utóbbi esetben arról, hogyan lehet az alkotmányellenesnek bizonyult konkrét szabályozást az általánosságban alkotmányos jogintézményi modellnek megfelelően kialakítani és működtetni; az előzetes kontrollügyekben pedig azért van szükség erre, hogy az általában alkotmányosnak talált megoldás következményeit részleteiben is levonják a törvényben.[111]

törvényt akkor küldi meg aláírás előtt az Alkotmánybíróságnak, ha valamely rendelkezését „alkotmányellenesnek tartja") ezt a határozatlanabb megfogalmazást részesítette előnyben.

[109] 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

[110] A hivatalos személy becsületének büntetőjogi védelmét az Alkotmány nem zárja ki – azt azonban igen, hogy rájuk vonatkozóan a véleménynyilvánítás nem büntethető köre szűkebb legyen, mint általában. Emiatt alkotmányellenes a Btk. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.]. A súlyos válsághelyzet elvileg lehet alkotmányos indikációja az abortusznak – de semmiképpen nem a vizsgált tartalommal és feltételekkel [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.].

[111] Az életüktől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlásánál nem volt elég az egyenlő elbánás alkotmányos voltát megerősítenie az Alkotmánybíróságnak, arról is rendelkeznie kellett, hogyan egyeztethető össze ez a rendelkezésre álló fedezettel, amelynek szűkös volta eredetileg a megkülönböztetésre indította a törvényhozót.

A KONTROLL MÉRCÉJE

Az alapjog-korlátozás módszertani korlátja: a lényeges tartalom sérthetetlensége

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Egy rövid életű szabály után, amely nemzetközi példát követve felsorolta a korlátozási okokat,[1] változott így meg az Alkotmány rendelkezése, és lett az alapjogok korlátozásának határa az adott alapjog lényeges tartalmának sérthetetlensége. Az alkotmánymódosítás célja feltehetően a védelem erősítése és tárgyiasítása volt.[2] Az Alkotmánybíróság azonban egy alapjog lényeges tartalmát csak rendkívül ritkán határozza meg abszolút módon (mint például az élethez való jog esetében). A lényeges tartalmat rendszerint a korlátozás szükségessége és arányossága kategóriájának segítségével állapítja meg. A megfelelő formula fejlődése a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvélemény óta követhető.[3] Míg a szükségesség kategóriája a tulajdonhoz való alapjog területén – a szociális kötöttség, illetve az állam gazdaságban betöltött szerepének vizsgálata során – szemmel láthatóan relativizálódott (s ezt az Alkotmánybíróság az arányosság kategóriájának szigorúbb megítélésével törekedett ellensúlyozni),[4] a büntetőjogi garanciák tekintetében az Alkotmánybíróság ragaszkodott az abszolutizáló megközelítéshez.[5]

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése tehát módszertani szabály, amely az alapjog-korlátozásnak állít korlátokat. „Az alapvető jogokra és kötelességekre

[1] Az 1990 nyaráig hatályos szöveg értelmében: „Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közerkölcs vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges."

[2] Az MDF–SZDSZ paktum az ellenzéki kerekasztal által javasolt, s a kerekasztal-tárgyalásokon jóváhagyott szöveget állította vissza.

[3] Lásd: Brunner tanulmányának vonatkozó részét: Vier Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Brunner – Sólyom: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, 54.

[4] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 382.

[5] 11/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 83.

vonatkozó szabályok megállapításának" törvényi szinthez kötése nyilvánvalóan magában foglalja a korlátozó szabályokat is. A másik korlát – alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja – első olvasásra tartalmi határnak tűnik. A *Wesensgehalt* fogalmát a német Grundgesetzben valóban annak is szánták: ne lehessen – formálisan alkotmányosan – valamely alapjogot tartalmilag teljesen kiüresíteni. E szándékot követve, a csupán formális jogállamisággal való szembefordulás jelképeként, vették át a fogalmat számos országban. A lényeges tartalom meghatározásának technikája ezzel szemben nem aratott ilyen sikert, hanem még Németországban is ellentmondásos maradt. Ahogy nemzetközileg a lényeges tartalom sérthetetlenségével kifejezett *policy* talált követésre, a német irodalom számottevő része is elsősorban szimbolikus jelentőséget (s csupán deklaratív jelleget) tulajdonít e fogalomnak.[6] A kérdés az, lehet-e objektíven és biztosan meghatározni, mi tartozik valamely alapjog érinthetetlen lényeges tartalmába, avagy ez a körülményektől (többek között az illető alapjoggal szemben mérlegelendő másik alapjogtól) függ; továbbá – ha a lényeges tartalom abszolút meghatározhatóságát elfogadjuk – hogy mi a szükségesség, alkalmasság és arányosság hagyományos kritériumaival megállapított korlátozhatósági határ és a lényeges tartalom viszonya. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánított alapjog-korlátozások csak egészen kivételes esetben jelentik egyben az illető alapjog gyakorlásának teljes ellehetetlenítését is.[7] Az abszolút határt csak rendkívüli esetben és rendkívüli jogoknál éri el bizonyosan az alapjog-korlátozás, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság a halálbüntetés kapcsán az élethez való jogról ki is mutatta. Jobb azonban az ilyen

[6] Itt nincs hely az objektív és szubjektív, illetve az abszolút és a relatív korlátozás módszereinek és iskoláinak ismertetésére. A kommentátorok nagy része egyetért abban, hogy míg a német alkotmánybíróság szavakban az objektív teória mellett áll ki, a gyakorlatban a szubjektív módszert alkalmazza.

[7] Magyar példát véve: a vagyonbevallást alkotmányellenesnek mondta ki az Alkotmánybíróság, mert a törvényhozó által megadott célra – az adócsalás megelőzése – alkalmatlan és szükségtelen volt, s *ehhez a célhoz képest* a magánszférához való jog és a személyes adatokhoz való jog aránytalan korlátozása is. Azt azonban nem lehet mondani, hogy ezeket a jogokat „kiüresítéssel" vagy ellehetetlenítéssel akárcsak fenyegette volna is. Ellenkezőleg: a vagyonbevallás éppen csak karcolta volna a magánszféra felszínét.
További kérdés, hogy a „kiüresedés" minden egyes alanyi jogosultnál elkerülendő-e, vagy az alapjog társadalmi funkciójára vonatkozik. (A szabadságvesztés vagy a kényszergyógykezelés az érintett személyi szabadságának lényeges tartalmát kétségtelenül korlátozza.)

jogokat magukat eleve kivonni a mérlegelésből.[8] Másutt az alkotmányellenesség határának megállapítása a mindenkori körülményektől függ. Elvileg mindig konstruálható olyan mérlegelési helyzet, amelyben egy alapjog szinte végletes korlátozása is alkotmányosnak mondható: hol van a személyi szabadság abszolút védett lényeges tartalmának határa, ha egy országban alkotmányos a ténylegesen életfogytiglani szabadságvesztés? A magyar Alkotmány azonban csak egy korlátot tartalmaz, s nem beszél külön abszolút lényeges tartalomról, s külön egy olyan alkotmányosan korlátozható szféráról, amelyben a határt a szükségesség/arányosság ismérvével lehet esetileg megállapítani. Ha tehát az Alkotmány csakis a lényeges tartalmat jelöli meg korlátként, elvileg következetesen és a gyakorlati igényekkel összhangban ezt a szükségesség és arányosság ismérvével kell meghatározni. Ezzel a szabállyal nem áll ellentétben, ha az Alkotmány maga, vagy az Alkotmánybíróság egyes jogoknak valóban abszolút védelmet ad.

Az Alkotmány eredeti szabálya az alapjog-korlátozást igazoló, nemzetközileg szokásos egyes védett javakat úgy sorolta fel, hogy nem tartalmazta azt a szintén szokásos feltételt, hogy a korlátozás akkor megengedhető, ha ezen javak védelme „egy demokratikus társadalomban szükséges". Márpedig éppen ez a klauzula az, amelynek keretében – a fenti módszert alkalmazó jogokban – az ügydöntő mérlegelés folyik, s amely mind a strasbourgi, mind a luxemburgi bíróság gyakorlata hatásaként egész Európában egységes alapjog-korlátozási módszert eredményezett, amely az arányosság kritériumán nyugszik.[9] Mondhatnánk, az Alkotmány 8. § (3) bekezdésére úgy épülhetett volna alapjog-korlátozási dogmatika, hogy az Alkotmánybíróság a szövegben (mégis) meglévő *szükségességet* veszi alapul, s értelmezésébe egyre inkább bevonja az arányosság ismérvét is. Az igazság azonban az, hogy az Alkotmánybíróság ezt a problémát nem tudatosította a maga számára. Ellenkezőleg: valamilyen megmagyarázhatatlan okból az Alkotmány 8. § (3) bekezdése tartalmi mércéivel egyáltalán nem foglalkozott. Ha ezt a rendelkezést mégis alkalmazta, kizárólag abban az összefüggésben, hogy az

[8] Az ilyen rendkívüli jogoktól és rendkívüli korlátozásuktól eltekintve mindig vitatható marad (azaz az eseti mérlegeléstől elszakíthatatlan marad), hogy a lényeges tartalomnak az adott ügyben megállapított határa valóban abszolút érvényű-e.

[9] Legújabb összefoglaló: Frowein – Peukert: *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar.* 2. Aufl., Kehl, Strasbourg, Arlington, 1996, 334. Az arányossági formulák felszívják magukba a szükségesség (alkalmasság) követelményét is. Ez a mérce ott is elfogadásra talált, ahol az eredeti, szükségességből kiinduló német igazgatási jogi dogmatika idegen volt.

alapjog-korlátozásra nem alkotmányerejű törvénnyel került sor.[10] Az eredeti alkotmányi rendelkezés hatálya alatt hozott alkotmánybírósági határozatok jelentős része valóban hierarchikus alkotmányellenességet állapíthatott meg, másik jelentős részük pedig diszkriminációs, illetve alkotmányértelmezési ügy volt. Itt tehát nem mindig volt szükség az alapjog-korlátozás módszertani szabályára. Sok esetben állt külön alkotmányi szabály rendelkezésre (mint például törvény és rendeletek viszonyáról), s kisegítette az Alkotmánybíróságot az is, ha például a vizsgált rendelkezés az Alkotmány valamely meghatározott tartalmú, azaz egyszersmind mérceként felfogható rendelkezésébe ütközött, mint amilyen a férfiak és nők egyenjogúsága. De a diszkrimináció-tilalom elbírálásának is inkább saját módszerei vannak, mintsem a lényeges tartalom sérelmére hivatkozás. Azokban az esetekben azonban, ahol ilyen segítség nem állt rendelkezésre, s az Alkotmánybíróság által kifejtendő tartalmi alkotmányellenességen nyugodott az ítélet, az Alkotmánybíróság nem határozta meg az alkotmányossági mércét: azt vizsgálta, hogy „indokolta-e" valamilyen körülmény („kivételes ok") a jogkorlátozást, vagy még ezt sem, hanem deklarálta az alkotmányellenességet, vagy a tényállás alapján annak hiányát.[11]

Egy különvélemény lépett fel már a kezdet kezdetén az ilyen „leíró", eseti mérlegelésen alapuló alkotmánybíráskodással szemben, s tett kísérletet valamilyen dogmatikai fegyelem bevezetésére. Sajátos módon ezt a véleményt sem az Alkotmány szövegének értelmezése vezette, hanem szemmel láthatóan a külföldi dogmatikai példák recepciója: a szükségesség/arányosság mércéjét vezeti be, amelyről az Alkotmány nem szól.[12] A kísérlet azon-

[10] 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26.; 11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 158. [és tartalmilag az ezt kiegészítő 18/1990. (VIII. 1.) AB határozat, ABH 1990, 178.].

[11] Hierarchikus alkotmányellenesség: 15/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 62.; 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.; 5/1990. (IV. 9.) AB határozat, ABH 1990, 32. Mulasztás: 16/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 64. Tartalmi alkotmányellenesség: 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 56.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44.; 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26. Nem állapított meg alkotmányellenességet – „leíró" érveléssel – a 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 20.

[12] „Egy alapvető jog korlátozásához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges" [2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 23.].

ban visszhang nélkül maradt. Ez annál is meglepőbb, mert az Alkotmánybíróság más téren már az első hónapokban befogadta a hasonló indíttatású külföldi példákat: az általános személyiségi jog anyajogként való elismerését, a jogegyenlőség átállítását az eredményről az egyenlő méltóságú személyként való kezelésre. Fordulat akkor történt, amikor 1990 nyarán az Alkotmány módosítása új módszert hozott: a 8. § új szövege kimondta az alapjog lényeges tartalma korlátozhatatlanságát. A lényeges tartalom meghatározására viszont már készen állt a korábbi különvéleményben képviselt módszer, amelyet most az Alkotmánybíróság vita, sőt reflexió nélkül elfogadott. 1990 októbere óta az Alkotmánybíróság állandó kritériuma az alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásához, hogy annak *kényszerítő okból* és *arányosan* kell megtörténnie. *Az arányosság követelménye magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz* használatát.[13] A formula nagyon hamar megszilárdult.[14] Más kérdés, hogy alkalmazói menynyire azonosultak tudatosan a keretében gyakorolt módszerrel, amely a lényeges tartalmat relativizálja, s – az egységesülő európai trenddel összhangban – tartalmilag az arányosságot teszi meg döntő kritériumnak. Egyes határozatok megfogalmazása hangsúlyozza a módszernek ezt az eredményét. Mások nyitva hagyják elfogadását.[15] A lényeges tartalom relatív meghatározásának kritikája csak egyszer, párhuzamos véleményben jelenik meg, de az ügyhöz kötött volta miatt hatástalan maradt. Más indoklásokban nagyon ritkán fölbukkan az alapjog „kiüresedése" elleni védelem[16] –

[13] 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 71.

[14] Lásd például 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25. (a korábbiak összefoglalása); továbbá 8/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 32.: „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekinti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok olyan korlátozását, amely kényszerítő ok nélkül történik, illetőleg a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan" (rövid formula).

[15] Példa a módszer tudatosságára: „...az alapjog korlátozását itt egy másik alkotmányos cél, az arányos közteherviselés kötelezettsége elkerülhetetlenné teszi, *így a korlátozás nem az alapjog lényeges tartalmára vonatkozik*" [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 176.]. Az a szintén állandósult formula viszont, amely a szerződéses szabadság korlátozhatóságára vonatkozik, azt mondja, hogy – mivel nem alapvető jogról van szó –, ennek még a lényeges tartalma is korlátozható [például 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 159.].

[16] „A joggyakorlás ellehetetlenítése", az alapjog „kiüresítése" az önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatos határozatokban és a perköltség alkotmányos mértékéről szóló döntésekben – a korábbi ítéletekre hivatkozás folytán – ismételten szereplő kifejezések, s előfordulnak a szociális jogokkal kapcsolatban is. E kifejezések használatával az Alkotmánybíróság nem az alapjog lényeges tartalma meghatározásának objektív

anélkül azonban, hogy a szóhasználat és az abszolút elmélet között bármi tudatos összefüggés felismerhető lenne. A szükségesség/arányosság (alkalmasság) formulája tehát 1990 őszétől mindmáig az Alkotmánybíróság szilárd és elsődlegesen alkalmazott alapjog-korlátozási mércéje maradt, s azt az Alkotmánybíróság – mint az alkotmánybíróságok szokásosan – relatív és szubjektív értelemben alkalmazta.

A mérce – éppen rövid formula mivoltánál fogva – nem nyert további finomítást vagy kifejtést. Az Alkotmánybíróság időnként kimondta, hogy a kritériumokat konkrétan, a vizsgált norma tényállása és hatálya keretében kell vizsgálni; vagy igyekezett rögzíteni például az aránytalanság egyes tipikus eseteit – például a korlátozás időtartamának szerepét.[17] Egyes alapjogokkal kapcsolatban viszont további ismérveket vezetett be az Alkotmánybíróság, amelyek egy része módszertanilag túlmutat eddigi alkalmazási területén. Tisztázta például, hogy a tulajdonjog polgári jogi részjogosítványai nem a tulajdon alapjogának lényeges tartalmát határozzák meg. A tulajdon-

vagy abszolút elméletét akarta bevezetni. Egyes esetekben a „kiüresítés" együtt szerepel a szokásos mércékkel, s a jogsérelem „kirívóan aránytalan" voltát érzékelteti; vagy azt, hogy a korlátozás folytán az illető jog védelme a minimális szint alá süllyedt. [„Táppénzjog" korlátozása, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 265., 266.] A helyi népszavazás alól kivett tárgyakkal kapcsolatos határozatokban mind az „elengedhetetlen és arányos mértékű" korlátozás, mind az alapjog kiüresítésének veszélye szerepel, de a két mérce bízvást fölcserélhető is lenne. [22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 186.; 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 459.] A perköltségügyekben az intézményvédelemnél szokásos minimumstandardot alkalmazta az Alkotmánybíróság. (Lásd alább a 611. oldalon.)

A fent idézett táppénzhatározathoz fűzött párhuzamos indokolás az objektív módszer kifejtésének lehetőségét hordozta (ABH 1995, 273–275, 278.). „Alapjog lényeges tartalmát olyan állami behatolás korlátozza, amelynek folytán az alapjog voltaképpeni védelmi funkcióját már nem képes betölteni, céljának megfelelő hatását már nem tudja kifejteni. A lényeges tartalom ott kezdődik, ahol a még megengedhető korlátozás végződik." A lényeges tartalmat érintő alapjogsérelem alkotmányos indokokkal sem menthető ki. A vélemény azonban nem fejti ki, milyen módszerrel állapítaná meg a bíróság a lényeges tartalom határát, hanem csakis azzal foglalkozik, hogy a szociális jogokra az alapjog-korlátozás módszere eleve alkalmazhatatlan.

[17] Konkrét vizsgálat követelménye: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 122.; 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 264. Tipikus tényállás az aránytalansághoz: a jogkorlátozás idejének határozottnak vagy legalább beláthatónak kell lennie [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 129.; 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 287.].

jog mint alapjog korlátozhatósága egyébként is saját dogmatikát nyert.[18] Ezeknek tükrében úgy látszik, hogy a tulajdon a legkevésbé védett alapjog. Rendkívül erős védelmet épített viszont az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás joga köré. Az arányosság mérlegeléséhez itt lépcsőzetes szabályokat fektetett le, amelyeket 1992 óta következetesen alkalmaz is. Így a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Ezen belül is nagyobb súllyal kell figyelembe venni azt a korlátozó törvényt, amely közvetlenül másik alapjogot véd, kisebb a súlya, ha a védelmet valamely „intézmény" közvetíti, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték (például köznyugalom) a védelem tárgya. Kell-e mondani, hogy itt az individuális alapjogvédelem elsőbbségét alkalmazta az Alkotmánybíróság a szólásszabadságra – egy olyan elvet, amelyet már a kezdetben, a diszkrimináció kapcsán kiemelt, s amely később valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása alkotmányossági vizsgálatának is alapja lett?[19] Immár nem általános módszertani jelentőségű, hanem az alapjog valamely aspektusának kiemelt védettségét tükrözi, ha az Alkotmánybíróság az (általános) mérce *„különösen szigorú"* alkalmazását írja elő. Így volt ez a szólásszabadság előzetes korlátozásánál, vagy a foglalkozás szabad megválasztásának akadályozása esetén (szemben a foglalkozás gyakorlásának csekélyebb védelmével).[20]

[18] A 29/1993. (V. 4.) AB határozat még a régi nézetet vallja (ABH 1993, 231.). A fordulatot képviseli a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1993, 379., 381.). Ez fejti ki a közérdek meghatározásának átengedését is a törvényhozónak. A tulajdon tehát – az Alkotmány alapján egyedül – puszta közérdekből is korlátozható, sőt elvonható, s védelem nem a tulajdon állagára vonatkozik, hanem értékére korlátozott.

[19] Először 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178. Az Alkotmánybíróság már 1990 elején leszögezte, hogy „bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé" [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 29.]. Ez volt az értelme a pozitív diszkrimináció határairól mondott, sokszor idézett de nem mindig értett mondatnak. („A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.")

[20] A véleménynyilvánítás előzetes korlátozásának „rendkívül gondos" vizsgálata strasbourgi gyökerű, 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 97.; foglalkozás szabad megválasztása és gyakorlása: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 121.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 169., 170., 179.

Egyéb alkotmányossági kritériumok

A szükségesség/arányosság ugyan a legfontosabb módszertani tesztje az alapjogok korlátozhatóságának, de nem egyedüli mércéje az alkotmányosságnak. Az Alkotmánybíróság használ más ismérveket is, amelyek függetlenek az Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől. Ebből következően ezek a mércék technikailag is mások: nem az alapjog érvényesülése és korlátozása érveit mérlegelik egymással szemben, hanem csakis a vizsgált jogot (vagy alkotmányos alapelvet) tekintik, s természetüknél fogva nemegyszer abszolútak is. Ezek az alkotmányossági kritériumok sokfélék, s nem mindig szilárdak (sem elvi alapjukat és tudatos alkalmazásukat, sem jövőjüket nézve: vajon alkalmi megoldás maradnak-e, vagy szabállyá válnak?).

Az Alkotmánybíróság tartózkodott attól, hogy „az Alkotmány értékrendjére" hivatkozzon, s még inkább attól, hogy arra alkotmányellenességet alapozzon. A magyar Alkotmánybíróság egyrészt nem volt erre rákényszerítve (mint az olyan bíróságok, amelyek hatályos alkotmányuk hiányosságait voltak kénytelenek pótolni ezzel a hivatkozással, mint például 1997-ig a lengyel alkotmánybíróság); másrészt tudatosan kerülte, hogy az alkotmány pozitív szabályaitól elszakadva magasabb elvekre, sőt a természetjogra hivatkozzon (mint például a német alkotmánybíróság az ötvenes években, s több rendszerváltó bíróság is az igazságtétel ügyében). Az Alkotmánybíróság az első években ragaszkodott ahhoz, hogy csak valamely konkrét alapjog sérelme esetén állapítson meg alkotmányellenességet. Az Alkotmány alapvető elveit, mint például a jogállamiságot csak a harmadik évtől tekintette úgy, mint amelyek sérelme közvetlenül, önmagában is alkotmányellenes lehet. Ekkorra azonban már kifejtette az ilyen elvek tartalmát, s megfelelő technikai mércéket is meghatározott sérelmük megállapítására. Így a jogállamiság elvének megsértését a jogbiztonság sérelmén keresztül, majd ezen belül is a norma világossága, a kellő felkészülési idő, s a hatálybalépés (és hatályvesztés) más, formai és tartalmi követelményeihez mérve állapította meg. A jogállamiság más alkotórészeit, mint például a hatalmi ágak elválasztását az Alkotmánybíróság szinte önállóan kezelte, s nem hivatkozott az Alkotmány 2. §-ára. Hasonlóan, a demokrácia alkotmányos alapelvét az Alkotmánybíróság alig nevezte nevén, hanem a tartalmát adó egyes elveket alkalmazta alkotmányossági mérceként. Külön kritériumokat állított fel a hatalomgyakorlás demokratikus legitimációjára, a közvetlen demokrácia alkotmányos gyakorlására, a képviseleti demokrácián belül a pártokra és az Országgyűlés működésére. Önállóan érvényesítette az Alkotmánybíróság az Alkotmányban lefektetett parlamentáris berendezkedés követelményeit is. Ebbe az összefüggésbe tartozik, hogy az Alkotmánybíróság a

közrendi klauzulák tartalmi meghatározását (közérdek, közerkölcs) átengedte a demokratikus törvényhozónak. Az alapjogokétól eltérő, külön mércét fejlesztett ki az Alkotmánybíróság a harmadik alapelv, a diszkriminációtilalom elbírálására is. Mindezekről az egyes alapelvek kapcsán, alább részletesen szó lesz; itt annyiban foglaljuk össze őket, amennyire ezt az alkotmányosság mércéi közé illesztésük megkívánja.

Módszertani és technikai oldalról szemlélve, foglalkoznunk kell az Alkotmánybíróság által használt minimális követelményekkel és az alapjogi tesznél enyhébb mércéivel is. Kifejlesztett továbbá az Alkotmánybíróság olyan alkotmányossági kritériumokat is, amelyek egyes ügycsoportokra adnak előre látható mércét. Ez elsősorban a rendszerváltás sajátos kérdéseit felvető ügyekre jellemző.

Végül vannak alapjogok, amelyekre nézve maga az Alkotmány tartalmaz alkotmányossági mércét (amelyek a szükségesség/arányosság alkalmazásához adnak konkrét szempontot, de van eset, hogy abszolút voltuk a viszonyító mércét ki is zárja – elsősorban a büntetőjogi garanciák területén). Más alapjogokra az Alkotmánybíróság fejlesztett ki sajátos kritériumokat (szólásszabadság, önkormányzati alapjogok).

Ezt a sokféleséget más metszetekben is lehet szemlélni. Az itt tárgyalt alkotmányossági kritériumok – s különösen a jogállamiság vagy a demokrácia elve – nemcsak az alapjogok korlátozására vonatkoznak, hanem államszervezeti intézmények alkotmányosságának mércéi is. Továbbá így leírható az alapjogokhoz, államcélokhoz és a nem alapjogokhoz használt mércék különbözősége (ahol még köztes kategóriák is vannak, mint az egészséges környezethez való jog). Fontos azoknak az alkotmányossági mércéknek a feltárása is, amelyeket jogok *kontextusára* alapít az Alkotmánybíróság, legyen szó az Alkotmány belső ellentmondásainak feloldásáról, vagy azonos szintű törvények ütközéséről. Végül foglalkozni kell a formális alkotmányellenességgel is (a jogforrási hierarchia vagy a jogalkotási szabályok megsértése).

A tartalmi vizsgálat mércéje az Alkotmány egésze, abban az értelemben, hogy ha a vizsgált jogi norma nem ütközik az egyes különös alapjogok egyikébe sem, még alkotmányellenes lehet a jogállamisági klauzula, vagy az egyenlőség alapelve, vagy az emberi méltósághoz való jog megsértése miatt (mely utóbbit az állandó gyakorlat általános személyiségi jogként vagy általános cselekvési szabadságként értelmez). E közvetett vagy szubszidiárius alkotmányellenességen keresztül az Alkotmánybíróság az Alkotmány védelmi körét a nevesített alapjogokon túl kiterjeszti a teljes jogrendre.

Az említett generálklauzulákról itt csak két vonatkozásban lesz szó: egyrészt arról, hogy a jogállamiság és az egyenlőség elve is működik önálló, technikai alkotmányosssági mérceként; másrészt arról, hogy az alkotmányos védelem kiterjesztése az alapjogokon túlra a mérce megkettőzésével járt.

Jogállamiság

Az Alkotmánybíróság kezdeti pozíciója szerint a *jogállamiság* deklarálása kizárólag formális joguralomként értelmezendő, tartalmi kérdésekben továbbutal a nevesített alkotmányos jogokra. „Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét fölhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer."[21] Az Alkotmánybíróság akkor ismerte el immár elvi tételként, hogy „a jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét",[22] amikor már kidolgozta a jogállamiság tartalmát és technikai tesztjeit. A jogállamiság összeforrása a jogbiztonsággal messze az alkotmányossági mércén túlmutató policyje volt az Alkotmánybíróságnak, s elsősorban a rendszerváltás kezelésével függött össze, de technikai szinten is döntővé vált, hogy 1991-es kezdetek után 1992-től a *jogbiztonság önálló,* s az egyik legtöbbet alkalmazott alkotmányossági mérce lett.[23] Önmagában való alkalmazása mellett több technikai tesztje önállósult, s lett fontos határozatok alapja: mindenekelőtt a *norma világosságának* és egyértelműségének követelménye.[24] A jogszabályok hatálybaléptetési gyakorlatát megfegyelmező egyszerű technikai tesztből jutott el az Alkotmánybíróság a *bizalomvédelem* alkotmányossági mérceként való elismeréséig.[25]

[21] Ezt egy párhuzamos vélemény fejtette ki a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz, ABH, 1990, 141.

[22] Először a törvényességi óvás eltörlése ügyében: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

[23] Korai esetek: ABH 1991, 35.; 736.; továbbvitele a *norma világosságára* és az *intézmények működésének kiszámíthatóságára* a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban.

[24] Ezen alapult (többek között) például az első elévülési törvény alkotmányellenessége [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.] és a szakszervezeti vagyonról szóló határozat [26/1992. (IV. 30) AB határozat, ABH 1992, 142.], a legújabbak közül például a gázművagyon átadása az önkormányzatoknak [36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 292., 293.] és az abortusz II. [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 347.].

[25] Még az új szabályozásra való nem elegendő felkészülési idő kapcsán, de már önálló tesztként is az első Bokros-határozatban [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 190–192.].
Rokona a bizalomvédelemnek a szerzett jogok védelme, amely azonban nem vált önálló mércévé, hanem sérelmüket a szokásos tesztek alapján bírálta el az Alkotmánybíróság.

Önálló alkotmányellenességi okként szerepelnek a *visszaható hatályú jogalkotás* egyes esetei, különösen az ilyen kötelezettségmegállapítás tilalma.[26] További elágazása a jogbiztonság mércéjének, hogy határozatok sorozata minősítette alkotmányellenesnek a hatóságok szabad mérlegelési lehetőségét az alapjogok gyakorlásával kapcsolatosan.[27] A jogállamiság tartalma tehát az alapjogvédelem szolgálatában bontakozott ki.

Demokrácia

A *demokrácia* alapelvéből folyó alkotmányossági követelményeket az Alkotmánybíróság nem foglalta rendszerbe, de következetesen alkalmazta. A legkorábbi szál a közhatalom gyakorlásához a demokratikus legitimáció megkövetelése. Ezt a (személyi) legitimációs lánc hiánytalan voltával indította az Alkotmánybíróság a bírói hatalom elnyerésével kapcsolatban; majd ezzel szorította alkotmányos keretek közé a kamarákat és a társadalombiztosítási önkormányzatot. Végül a közvetlen demokrácia megítélését is ezen az alapon fordította az Alkotmánybíróság a népszavazás eredménye felől közelítő hagyományos megközelítésről a folyamatra, hogy tudniillik az intézmény fölött kezdettől fogva a választópolgároknak van-e meghatározó befolyása.[28] Az alapjogvédelemmel való kapcsolat itt is nyilvánvaló. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza a népszavazáshoz való jog, az önkormányzáshoz való jog politikai alapjog voltát; még a kamarák megítélése mögé is odaállította az általános cselekvési szabadságot.

A képviseleti demokrácia intézményei alkotmányossága megítélésénél a választók általi felhatalmazást tekintette döntőnek az Alkotmánybíróság, s ezt kombinálta a parlamentáris rendszer Alkotmányban megszabott módjával, amelynek része a szabad mandátum is. Ezen alapulnak a pártok

[26] Az ismert büntetőjogi – igazságtételi – ügyeken kívül az Alkotmánybíróságnak tipikusan a visszaható hatályú jogalkotás fogalma körüli félreértéseket kellett tisztáznia. Az indítványozók a fennálló jogviszonyokat átalakító szabályokat is visszaható hatályú jogalkotásnak gondolták. Még legújabban is: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 141.; 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 158.].

[27] Elsősorban eljárásjogi szabályokat semmisített meg az Alkotmánybíróság: például az ügyész diszkrecionális beavatkozását a polgári perbe [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.]. Alapvető határozat: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.; és az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358. [Pp. 130.§ *i)* pont, noha nem erre hivatkozik, s nincs is tesztje].

[28] Bírói kinevezés: 38/1993. (VI. 4.) AB határozat, ABH 1993, 362; kamarák: 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 257.; tb.: 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 149., 150., 154.; népszavazás: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 339. (konszolidáló ítéletként összefoglalja a korábbiakat is).

fogalmi ismérveivel, hatékonysági (támogatottsági) követelményeivel, költségvetési támogatásával foglalkozó határozatok. A választói akarat érvényesítése az indoka a (kivételes) frakcióalakítási jognak, s a képviselők parlamenten belüli jogállásának is.[29]

A törvényhozó demokratikus legitimációját tartja tiszteletben az Alkotmánybíróság akkor, amikor a *közérdek* meghatározását a parlament feladatának tartja, s annak meghatározását nem kívánja a saját véleményével pótolni. Ezt az Alkotmánybíróság már 1993-ban kijelentette, s azóta csak a közérdekre hivatkozás indokoltságának vizsgálatát végzi el.[30]

A közrendi klauzulák használata mindemellett összetettebb kérdés, s közvetlenül érinti az alapjogvédelmet is. Látszólag visszatérés egy korábbi állapothoz, hogy megbízatása második felében gyakrabban foglalkozott az Alkotmánybíróság az alapjogok olyan *nevesített korlátaival,* amelyeket a nemzetközi egyezmények és az Alkotmány eredeti szövege is tartalmaztak. Ezt részben az Európai emberi jogi egyezmény és joggyakorlatának gyakoribb idézése hozta magával, másrészt olyan ügyek, ahol a vizsgált törvények a rendszerváltás körüli időkből származván szintén használják ezeket a kitételeket, illetve olyanok, amelyek tárgyuknál fogva „közrendet", „közerkölcsöt", biztonsági (bűnüldözési) érdekeket stb. védenek. Már volt szó arról, hogy az Alkotmány 8 .§-a eredeti megfogalmazásában csonkán vette át az alapjog-korlátozást lehetővé tévő okokat a nemzetközi egyezményekből (az „amennyiben a korlátozás egy demokratikus társadalomban szükséges" feltétel nélkül).[31] Az Alkotmánybíróságnak különös gondot kellett fordítania arra, hogy ez a nyom ne vezesse félre, azaz ne lásson igazoló érvet alapjog korlátozására csupán az ilyen általános javak védelmében – amire nagy lehet a kísértés.[32] Másrészt az a feltétel, amely szerint a korlátozásnak a demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie, ugyan visszavezethetné az Alkotmánybíróságot a szükségesség és arányosság tesztjéhez, csakhogy az Alkotmánybíróság nem nyilvánította ezt alkotmányos követelménynek,[33] hanem más útra tért: inkább az ilyen mércék elhárítását válasz-

[29] Összefoglalóan: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197. [A párt fogalmi eleme a képviselő-állítás: 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169., 171.]

[30] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 382.

[31] Nem véletlen kivétel a Polgári és politikai jogok egyezségokmányában, hogy a véleményszabadságnál nem sikerült ezt a feltételt keresztülvinni. Annál fontosabb lett viszont itt a szükségesség/arányosság tesztje. Lásd alább.

[32] Vö. 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., különösen 92.

[33] Kivételként a levéltári határozat [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 191.] hivatkozik „a demokratikus társadalomban szükséges" mércéjére, de mint az Euró-

totta. Ezt éppen a demokráciaelv érvényesítésével összhangban, könnyen megtehette. Hasonlóan kivonult az Alkotmánybíróság a *közerkölcs* alkotmányjogi értékeléséből is. Ha nem bízhatta meghatározását a törvényhozóra, a rendes bíróságokba helyezte bizalmát.[34] Noha a tulajdonkorlátozáshoz elegendő „közérdek" vizsgálatától való tartózkodás az Alkotmánybíróság tulajdonjogi dogmatikájának szilárd része lett, az utóbbi időben megsokasodtak azok a döntések, amikor az alkotmányellenességet a közérdekre *hivatkozás* indokolatlansága döntötte el – mintha az Alkotmánybíróság visszaszivárogna arra a területre, amelyről egyszer már lemondott.[35] Ehhez képest meglepő, hogy a szólásszabadság korlátozását a közerkölcs védelmében a többség rövid úton elintézve alkotmányosnak tartotta. Itt a döntő alkotmányossági kérdés ugyanis nem az lett volna, hogy a bíróságok jól vagy rosszul

pai emberi jogi egyezményben, illetve a strasbourgi bíróság idézett eseteiben alkalmazott kritériumra.

Az 1996/97-ben megkísérelt alkotmányozás során az alkotmányozó bizottság ugyan vissza kívánt térni az 1989-es állapothoz, és nevesíteni akarták az alapjog korlátozására felhatalmazó okokat – de a „demokratikus társadalomban szükségesség" klauzulája szóba sem került. Ez annyiban nem csoda, hogy a felsorolás visszaállításától azt várták, hogy az Alkotmánybíróság ítéleteit előreláthatóbbá teszik; s éppen az Alkotmánybíróság által tágan értelmezhető fogalmakat akarták kikapcsolni. A „határozatlan" módszertani fogalmakat ugyanis (mint például az arányosság) durva politikai támadások érték. Az 1995. szeptember 15-én kiadott kormánynyilatkozat az Alkotmánybíróság általános bírálata után külön is „sajnálattal állapítja meg, hogy az alkotmánybíróság határozataiban gyakran szereplő olyan fogalmak, mint az arányosság, az aránytalanság, a közérdek, eltérő és nehezen kiszámítható értelmezése nem nyújt egyértelmű és világos támpontot a kormányzás és törvényhozás számára."

A legutóbbi ismert alkotmánytervezet már kombinálja a „lényegi tartalom sérelmét" a példálózva felsorolt javakkal.

[34] Egyhangú alapítélet az Alkotmánybíróság kivonulásáról: gyermek tagsága homoszexuális egyesületben [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 82–85.]. A következő alkalommal viszont rendkívül megosztott volt a bíróság abban, hogy az ügyész sajtótermék közlését előzetesen megakadályozhatja-e a közerkölcs sérelme miatt [20/1997. (III. 17.) AB határozat, ABH 1997, 92., 96., 101.].

Ambivalens az Alkotmánybíróság abban is, hogy a „közélet tisztasága" lehet-e alkotmányos érv jogkorlátozás mellett – a többség végül is a köztisztviselőhöz méltatlan magatartás mint felmondási ok korlátozásában egyezett ki [56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312.].

[35] S a hivatkozás indokoltságának kifejezett vizsgálata persze ennél is gyakoribb. Csak 1998-ban például: ABH 1998, 82., 179., 292., 303.

használják-e a közerkölcs fogalmát, hanem hogy *indokolt-e* a sajtótörvényben a közerkölcsre hivatkozni.[36]

Csökkenti a közrend típusú mércék jelentőségét, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szólásszabadsággal szemben a „köznyugalom" vagy a „közerkölcs" védelme csupán a *„legkisebb" súllyal vehető számításba.* Ez a szabály nemcsak a büntetőjogban csinált karriert – ahol az első Alkotmánybíróság alatt véleménynyilvánítással kapcsolatos veszélyeztetési bűncselekmények visszaszorításához vezetett –, hanem *ellensúlyozni képes* azoknak az éppen tárgyalt általános, nevesített mércéknek a használatát, amelyek tartalmát az Alkotmánybíróság nem állapította meg olyan részletesen, mint például a jogbiztonságét, s amelyeket nem is szán ilyen szerepre. A „közérdek", a „köznyugalom" vagy a „közerkölcs" felhasználását alapjog-korlátozás igazolására az Alkotmánybíróság tehát a fenti szabályra hivatkozva is korlátozhatja.[37] Az ilyen *túl általános* nevesített mércékkel szemben az Alkotmánybíróság elvileg is kifejtette, hogy ezek annyiban használhatók jogkorlátozás igazolására, amennyiben *konkrét alanyi jogok sérelmével* járnak vagy azzal fenyegetnek.[38]

Látható, hogy azok között a kritériumok között, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogállam és a demokrácia alapelvének való megfeleléshez megkövetel, egyaránt jelen vannak csak alapjogokra, illetve csak államszervezeti kérdésekre és intézményekre vonatkozó ismérvek. Az utóbbiak természetesen nehezen általánosíthatók az adott intézményen túl. Inkább építkőkövei voltak egy „parlamentáris berendezkedésnek",[39] amelyet az Al-

[36] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 93., 96., 97.

[37] Az Alkotmánybíróság egyébként nem is kívánta soha a közrend típusú kategóriák tartalmát vizsgálni, hiszen abból indult ki, hogy azt a politikai szereplők is különbözően ítélik meg, s ezért mindenkori tartalmát a demokratikus akaratképzés szabályai szerint legitimen ők határozhatják meg. Technikailag sem lehetne a „közérdeken" belül ahhoz hasonló esetcsoportokat képezni, mint ahogy az a jogbiztonság tartalmaként történt, például a norma világossága, a bizalomvédelem s hasonló kategóriák segítségével. Végül nem akarta az Alkotmánybíróság az egyes büntető tényállások mögötti (jó okkal, és nyilván alkotmányosan) védett tárgyakat sem alkotmányos rangra emelni.

[38] Külön hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy ez a gondolat az alapja a „gyalázkodás" bűncselekménye eltörlésének. Később azonban az Alkotmánybíróság egy része számára is elhalványulni látszott ez a fontos megkülönböztetés az általános értékek és a konkrét jogok között. Az ügyész sajtótörvénybeli jogosítványainak vizsgálatakor már különvéleménybe szorult.

[39] Az Alkotmánybíróság gyakran használta ezt a fogalmat. Így például a köztársasági elnök jogállásának meghatározásakor [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991,

kotmánybíróság az Alkotmány rendszertani értelmezése alapján vázolt fel, s töltötte ki azután ezt a keretet az egyes intézmények tartalmi követelményei meghatározásával.

Diszkriminációtilalom

A jogállamisághoz hasonlóan nem az alapjog-korlátozás szokásos mércéjét használja az Alkotmánybíróság a másik alapelvnél, a *diszkriminációtilalomnál* sem. Ennek alkotmányossági kritériumai az alapjogokéval egy időben alakultak ki, rögtön az első év elején, azaz korábban, mint a jogállamiságé, és annak kerülő útjai nélkül. Másrészt az Alkotmánybíróságot a legelső ügyek különleges feladatok és határesetek elé állították olyankor, amikor a főszabály még nem tisztázódott. Így az Alkotmánybíróság a pozitív diszkrimináció megengedhetőségének megalapozásával indította egyenlőségi joggyakorlatát, s az első kárpótlási ügy felelősségének terhe alatt folytatta, ahol viszont még nem tisztázta, hogy valójában nem is alapjogot értintő megkülönböztetést bírál el. (Az ügy sajátossága ekkor még egy igen részletes – és folytatás nélküli – egyenlő elbánási teszt alkalmazásában mutatkozott meg.) Mindenesetre az, hogy az első elvi kijelentésekre éppen pozitív diszkrimináció kapcsán került sor, később félreértéseket is okozott.[40]

Az Alkotmánybíróság hamarább adott elvi alapvetést, mint technikai mércét. Legelső határozatával kifejezetté tette az egyenlőség elvének összefüggését az emberi méltóság alapelvével; továbbá végrehajtotta azt a kopernikuszi fordulatot, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az eredményről, azaz a javak vagy jogok egyenlő elosztásáról átállította az eljárásra: „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie".[41] Ez (és a jegyzetben idézett folytatása) azóta is állandó formulája az

229.]; a kétharmados törvényekkel kapcsolatos követelmények küszöbének meghatározásakor [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 62.]; továbbá a képviseleti hatalomgyakorlás elsőbbségének megállapításakor a népszavazással szemben [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 35.]. Ezt az elvet nem fordította meg az 52/1997. (X. 14.) AB határozat sem: az alkotmánymódosítással részletesen szabályozott kötelezően elrendelhető népszavazás „a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája", amely csakis kivételes megvalósulása eseteiben áll a képviseleti hatalomgyakorlás fölött (ABH 1997, 331.).

[40] Mintha az első ítéletben mondottak csak a pozitív diszkriminációra vonatkoznának, illetve mintha a pozitív diszkriminációnak külön mércéje lenne.

[41] „Azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni." Nem alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha valamely társadalmi cél vagy alkotmányos jog csakis ezen az áron érvényesíthető – de az egyenlő

Alkotmány 70/A. §-a alkalmazásának. Valamivel később járult ehhez az egyenlőség voltaképpeni alapszabálya: egyenlőt egyenlőként, egyenlőtlent egyenlőtlenként kell a jognak kezelnie. Az Alkotmánybíróság két szabályt fogalmazott meg. Egyrészt a viszonyítási alapot: *az egyenlőségnek azonos szabályozási koncepción belül, a tényállás lényeges elemére nézve* kell fennállnia – ebből fejlődött ki később a *„homogén csoport"* formulája. Másrészt egy (látszólagos) tartalmi alkotmányossági mércét is adott az Alkotmánybíróság: a megkülönböztetés akkor nem alkotmányellenes, ha „kellő súlyú alkotmányos indoka van".[42] Egy éven belül – a kárpótlási ügyek kapcsán – megszilárdult ez utóbbinak egy sajátos, enyhébb követelménye is: ha „nem eleve jogosultakat" különböztet meg a törvényhozó, csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.[43] 1992-ben az Alkotmánybíróság kiterjesztette a diszkriminációtilalmat a 70/A. § szerinti alapjogokon túl, az egész jogrendszerre, ám anélkül, hogy új mércét állapított volna meg. A fentiekből kialakult gyakorlatot 1994-ben konszolidálta egy határozat: a nem alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés alkotmányellenes, ha nincs ésszerű indoka, vagyis ha önkényes.

Ettől kezdve ezt a szabályt igen gyakran idézi az Alkotmánybíróság, s – egyébként logikusan – az a látszat uralkodik el, mintha a hátrányos megkülönböztetésnek két mércéje lenne: egy szigorúbb az alapjogok vonatkozásában, s egy enyhébb, az önkényesség, ha a megkülönböztetés nem alapjogok tekintetében áll fenn.[44] Ez elvileg, és az Alkotmánybíróság állandó szóhasználata szerint így is lehetne, valójában – az eredményt tekintve – még sincs így: az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálva nem mutatkozik lényeges eltérés a mércék szigorúságában aszerint, hogy a megkülönböztetés alapjogra vagy nem alapjogra vonatkozik-e. Szemben a mégiscsak megfog-

méltóság és az egyéni alapjogok ekkor is a megkülönböztetés határát képezik [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.].

[42] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 78.

[43] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.

[44] Sőt, előfordul az az állítás is, hogy a pozitív diszkriminációt szintén az enyhébb mérce szerint kell elbírálni [különvélemény a 30/1997. (IV. 29.) AB határozathoz, ABH 1997,148.]. A főhatározat sem egészen tiszta e tekintetben: az emberi méltóság alapjogának mindkét esetben bekövetkező sérelme közös nevezőjén egy kalap alá veszi a pozitív diszkriminációt és a nem alapjogi megkülönböztetést (ABH 1997, 140.). Ez a viszony azonban bonyolultabb [lásd a párhuzamos véleményt a 35/1994. (VI. 24.) AB ügyhöz, ABH 1994, 215.]. A hiba elkerülhető, ha tekintetbe vesszük, hogy az azonos méltóságú személyként kezelés elve nemcsak a pozitív, hanem mindenfajta diszkriminációra érvényes, így gondolta ezt a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat is.

hatóbb „ésszerű okkal" (vagy hiányával, az önkényességgel), a „kellő alkotmányos indok" semmilyen tartalmi fogódzót nem ad. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy alkotmányellenes-e a diszkrimináció – s gyakran a fenti formulát sem említi meg. Másrészt abban sem következetes a gyakorlat, hogy a „különbözően szigorú" mércéket megfelelően alkalmazza-e alapjogokra, illetve nem alapjogokra.[45] Az Alkotmánybíróság persze így is képes differenciálni. Alkalmas szabályok vannak annak eldöntésére, hogy az indítványban állított megkülönböztetés valóban összehasonlítható csoportokra vonatkozik-e. Itt nyílik tág alkalma az Alkotmánybíróságnak az *előzetes szelekcióra*: a különbözően kezelt tényállások összehasonlíthatóságát vagy megállapítja, vagy elveti. A „homogén csoportra" vonatkozó gyakorlatát már 1992-ben ismételten összefoglalta az Alkotmánybíróság.[46]

Az eseti mérlegelés gyakorlata a diszkriminációtilalom területén nem kifogásolható, ha végső (s akár egyetlen) mércének ott van az önkényesség.[47] A megkülönböztetés ugyanis mindig tényálláshoz kötötten bírálható csak el;[48] s az Alkotmánybíróságnak már a tényállás kijelölésében (a „homogén csoport" meghatározásában) széles mozgástere van. Az Alkotmánybíróság korán elismerte, hogy az alkotmányos kereteken belül a törvényhozó a legkülönbözőbb szempontok szerint különböztethet; s hogy az Alkotmánybí-

[45] Előfordul tehát az „alkotmányosan elfogadható indok" nem alapjognál [50/1996. (X. 30.) AB határozat, ABH 1996, 157.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 55.]; említi az Alkotmánybíróság ugyanabban a mondatban mindkét tesztet (alkotmányos indok nélkül, önkényesen) [15/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 415.; 39/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 508.].

[46] ABH 1992, 477., 497., 593. Az egyenlők egyenlőtlen kezelése önmagában alkotmányellenességi ok olyan fontos ügyekben, mint a Bokros-csomag volt [54/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 249., 250.].

[47] A német alkotmánybírósági gyakorlat hosszú évtizedeken keresztül csakis az önkényes megkülönböztetést vizsgálta és tartotta alkotmányellenesnek. Az irodalom hangsúlyozta is, hogy a törvényhozóra az alaptörvényből ennél szigorúbb kötelesség hárul, mégha nem is kell az alkotmányellenessé nyilvánítással számolnia. Csak az utóbbi tizenöt-húsz évben kezdett el emelkedni az alkotmánybírósági mérce is: egyes ítéletek a megkülönböztetés szükségességét is megkövetelik, különösen, ha a diszkrimináció alapjogot érint.

[48] Ez ugyan magától értetődik; de az Alkotmánybíróságnak jó oka volt arra, hogy például az első kárpótlási ítéletben felhívja a figyelmet arra, általános, nemcsak a csoportra vonatkozó ismérveket – mint az „igazságtalanságok orvoslása" – nem fogadhat el. Ellenkezőleg: az egyenlőként kezelés bizonyítása megköveteli mind a preferált, mind a hátrányos helyzetbe hozott csoport saját szempontjainak teljes bemutatását az értékelés módjával együtt (ABH 1990, 79.).

róság „nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi... felülbírálására.[49] Igaz, hogy az ezt kimondó határozat „mentességek és kedvezmények" adásával foglalkozott (tudniillik nem mindenkinek, hanem egyes csoportoknak – különben nem is lehetne kedvezményről szó!). De ez a gondolat összhangban van az Alkotmánybíróságnak később több vonatkozásban is kifejtett álláspontjával, amely szerint a közérdek meghatározása a demokratikus törvényhozó feladata, ahol az Alkotmánybíróság csupán a közérdekre hivatkozás indokolt voltára korlátozza az alkotmányossági vizsgálatot. Ennek felel meg tehát, ha az Alkotmánybíróság csak a megkülönböztetés önkényessége (azaz indokolhatatlansága) esetén állapít meg alkotmányellenességet.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem kínál sem kimagasló, sem kirívó eseteket; a homogén csoport és az önkényesség (a kellő alkotmányos indok) ismérvei – mint a minimumkövetelményeknél ez várható is – megbízhatóan működnek.[50] Az ítélkezésnél érdekesebb, hogy az Alkotmánybíróság hogyan viszonyult a diszkriminációtilalom sajátosságaihoz, s hogyan igyekezett elvi rendszert vinni annak ismérveibe, amelyek eltérésével az alapjogi teszttől elejétől fogva tisztában volt.[51] A legfontosabbat: a diszkriminációtilalom átállítását az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményére, és kiterjesztését az egész jogrendszerre fenn már összefoglaltuk. Arra is utaltunk, hogy az első két fontos határozatban részletesen kidolgozott „alkotmányos indoknak", a megkülönböztetést alkotmányosan igazoló „végső soron nagyobb társadalmi egyenlőség céljának" nem lett folytatása; s különösen nem lett az ezt az indokot a kárpótlásra konkretizáló mércének, a megkülönböz-

[49] 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 281.

[50] A legsikamlósabb a legszélesebb manőverezési terep: a csoportképzés. Nem mindig bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság valóban az indítvány szerinti csoportokat képzett. Meglepően sokszor előfordult, hogy a határozat kijelenti: az indítvány szerint sérelmet szenvedett csoportban mindenkire vonatkozik a támadott szabály, vagyis nincs megkülönböztetés. Nem könnyű szétválasztani, mikor van szó csak rossz kifejezésmódról (mert például az összehasonlításra felhozott csoport és az állítólag sérelmes csoport között nincs releváns összefüggés), és mikor nem arra válaszol a határozat, amit kérdeztek. Korai példák: ABH 1991, 572., 701., 780.

[51] Nem áll az, hogy az alapjogokat érintő megkülönböztetésre a szükségesség/arányosság tesztjét alkalmazná az Alkotmánybíróság, ahogy a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatban olvasható, ABH 1997, 139. Egyetlen halvány kísérletet találtam az alapjogi teszt felhasználására: a törvény általi diszkriminatív korlátozás „nyilvánvalóan elkerülhető" lett volna – mondja egy 1991 eleji határozat, amely más vonatkozásban is feltűnő részletességgel és pontossággal alkalmazza a szükségesség/arányosság mércéjét [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 28.].

tetéssel elért kedvezőbb starthelyzetnek a piacgazdaság kiépítéséhez.[52] Ez a gondolat kezdetben kifejezetten is az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése alkotmányos feladatához [70/A. § (3) bekezdés], azaz ezen a szálon is a „kedvezőbb társadalmi összeredményhez" kapcsolódott.[53] A későbbi gyakorlatban azután a (3) bekezdés sem játszott említésre méltó szerepet.

Kérdés, hogy a nagy elvi ráfordítás – ahol a Dworkin hatása félreismerhetetlen[54] –, vagy egyes elemeinek hirtelen megszakadása igényel-e inkább utólagos magyarázatot. Hiszen az alapvetés bizonyos részei sikeres formulaként megmaradtak, s mint az egyenlő méltóságú személyként kezelés, meghatározták az Alkotmánybíróság diszkriminációra vonatkozó ítélkezését. Érthető, hogy ha a 70/A. §-ra a rendszerváltás egyik meghatározó kérdése kapcsán (amelynek megválaszolása az új tulajdonosi struktúrát is eldönti) kér a Kormány absztrakt alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróságtól, az indokolásnak tartalmaznia kell a tenorban is megjelenő „alkotmányos indokok hiányának" megalapozott és részletes ismérveit. Itt policy-kérdés eldöntését hárították az Alkotmánybíróságra, amely – ha már elismerte a probléma alkalmasságát az elvont alkotmányértelmezésre – nem hivatkozhatott arra (de nem is akart), hogy ez a döntés egyedül a demokratikus törvényhozóra tartozna. Az idézett mércék általános fogalmazásuk mellett is meglehetősen

[52] 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 78.. 79. A kárpótlási határozat szerint az egyenlő méltóságú személyként kezelés, azaz a szempontok hasonlóan figyelmes és méltányos mérlegelése esetén is „csak akkor nem alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha a volt tulajdonosok ingyenes, és a többiek ellenérték fejében való tulajdonszerzése végső soron a kialakítandó piacgazdaság magántulajdonos szereplői közötti egyenlőséget alapozza meg. Ha igazolni lehet, hogy a volt tulajdonosok kedvezményezésével az állami tulajdon lebontásának társadalmi összeredménye kedvezőbb lesz, mint egyenlő elbánás esetén, s ha a tényekből egyértelműen következik, hogy más, a nem tulajdonosokat nem diszkrimináló eljárás ezt az eredményt meg sem közelítené, akkor a nem tulajdonosok nem hivatkozhatnak arra, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában biztosított jogukat megsértették."

[53] Az Alkotmánybíróság 1990 óta használt fordulata, hogy a 70/A. § (3) bekezdése „a jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály". A szövegösszefüggésből adódóan ez azt fejezi ki, hogy nincs szó alanyi jogról; sőt egy ízben a határozat azt mondja, hogy ez a szabály a kedvezőtlenebb anyagi helyzetben megnyilvánuló esélyegyenlőtleség kiküszöbölésének kívánalmát sem jelenti. 1992-re tisztázódik, hogy az Alkotmánybíróság a 70/A. § (3) bekezdését államcélnak tartja [446/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 232.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162.; 650/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 661.].

[54] Sőt, annak idején köztudomású volt.

szituációkötöttek, s e tekintetben érthető, hogy később nem alkalmazta őket az Alkotmánybíróság. Viszont a kárpótlási döntés lényegének igenis lett következménye a diszkriminációítélkezésben. Az Alkotmánybíróság állásfoglalásának magja ugyanis az, hogy az Alkotmányból nem következik sem a restitúcióra, sem a tulajdoni károk kárpótlására állami kötelesség vagy károsulti igény. Az *ex gratia* adott jogokban való megkülönböztetés – a „kedvezmények és mentességek" – elbírálásának enyhe mércéje pedig szintén az Alkotmánybíróság formulájává lett: a nem eleve jogosultak megkülönböztetése esetén csak az önkényes különbségtétel alkotmányellenes.

A diszkriminációtilalomra vonatkozó nézetek kidolgozásának körülményei még egy maradandó nyomot hagytak az Alkotmánybíróság ítélkezésén, amely összefügg az előbbi, „kedvezményekre" építő gondolatkörrel. A pozitív diszkrimináció szokatlanul nagy szerepére gondolok. Az Alkotmánybíróság gyakran minősítette a megkülönböztetést pozitív diszkriminációnak. Abban a kérdésben, hogy az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségi szabályai alóli kivételek alkotmányosak-e, a testület aszerint volt megosztott, hogy a kivételek pozitív diszkriminációnak tekintendők-e. A tekintetben ugyanis egyetértett a bíróság, hogy ha igen, a megkülönböztetés enyhébb mérce alá esik.[55] Ha azonban megnézzük a forrásokat, amelyekre ez a késői (1997) határozat hivatkozik, azt látjuk, hogy azok vagy egyáltalán nem tartalmaznak mércét, vagy az 1990-es és 1991-es alaphatározatokról van szó, amelyekből csak a „nem eleve jogosultak" megkülönböztetésének enyhe elbírálása következik.[56] Márpedig a pozitív diszkrimináció természetesen érinthet „eleve jogosultakat", sőt alapjogi jogosultakat is; az ex gratia juttatás és a pozitív diszkrimináció egymást csak részben fedő körök. Sőt, a „pozitív" és a „negatív" diszkrimináció megkülönböztetése is viszonylagos.[57] Az egyenlő méltóságú személyként való kezelés ismérvét bevezető határozat [9/1990. (IV. 25.) AB határozat] indítványozója például saját magára vonatkoztatva hátrányos megkülönböztetésnek állította a többgyermekesek adókedvezményét. Az Alkotmánybíróság is csak az elvi mércével foglalkozó részen túl, befejező megjegyzésében nevezi pozitív diszkriminációnak az ügy tárgyát. A határozatban azonban szó sincs kétféle mércéről. A „nem eleve jogosultak" ügyében erre a döntésre építő következő fontos ítélet meg is jegyzi, hogy „ugyanakkor az ex gratia juttatásnál is irányadók az

[55] 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 139., 140., 148. skk. Lásd fenn a 44. jegyzetet is.

[56] Lásd a hivatkozásokat az ABH 140. és 148. oldalán.

[57] Legföljebb akkor áll meg, ha van egy szabály, amelyhez képest a kivétel kedvezőbb vagy hátrányosabb; a konstrukció azonban nem mindig ilyen.

Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak".[58] Mindemellett el kell ismernem, hogy a pozitív diszkrimináció elvi határairól mondottak bonyolult megfogalmazása lehetett a félreértések forrása.[59]

A jogegyenlőségi tétel mércéjét illető sajátos helyzettől eltekintve, ahol tehát a ténylegesen gyakorolt eseti mérlegelés és a különféle elméleti konstrukciók nem fedik egymást, az Alkotmánybíróság fontos egyenlőségi kérdéseket tisztázott. Így például a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint azt alapozza meg, hogy a diszkriminációtilalom elbírálása ezektől a „tulajdonformáktól" független.[60] Olyan fontos alapjogok tekintetében szerzett érvényt az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalomnak, mint például a vallásszabadság, ahol az egyházak egyenlőségét, vagy a pozitív és negatív vallásszabadság egyenlő kezelé-

[58] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.

[59] A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat indokolásának záró bekezdése szerint „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé" (ABH 1990, 49.). Az egész indokolás össszefüggéséből nyilvánvaló, hogy az egyenlő méltóság nemcsak a pozitív, hanem mindenfajta diszkrimináció korlátja. Ezt erősítette meg a 16/1991. (IV. 20.) AB határozat az előző jegyzethez idézettek szerint.

A másik gondolat – az egyéni alapjogok mint a „közérdeket" néző törvényhozói mérlegelés korlátja – az Alkotmánybíróságnak főleg az első időkben számtalanszor megismételt tétele. [Tartalmazza például a 70/A. § hatókörét az alapjogokon túlra kiterjesztő határozat is, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 281.: a kedvezmények alkotmányossága elbírálásánál „az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével", a célszerűség megítélése azonban nem az Alkotmánybíróságra tartozik.] A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat szóhasználata arra a tételre utal vissza, hogy a megkülönböztetés alkotmányosan megengedhető, ha valamely társadalmi cél csak ezen az áron érhető el. Ám – mint az Alkotmánybíróság ezt később szintén ismételten leszögezte, s mint ez az alapjogkorlátozási mérce kialakítása idején különösen fontos is volt – a közérdek alapjog korlátozásához nem elegendő.

[60] Azaz adott esetben lehet a különbségtétel az állami és a magántulajdon között alkotmányos is, máskor viszont éppen a különbség az alkotmányellenes, mint az állami tulajdon számos polgári jogi privilégiuma esetén, amelyeket az Alkotmánybíróság felszámolt [39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 238., 25/1993. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1993, 192.].

sét biztosította.[61] Az Alkotmánybíróság ítélkezése egységbe foglalta az általános jogegyenlőségi szabályt azokkal a rendelkezésekkel, amelyekben az Alkotmány a hátrányos megkülönböztetés tilalmát külön is megfogalmazza, mint a férfiak és nők egyenjogúsága, az egyenlő munkáért egyenlő bért tétele,[62] vagy a törvény előtti egyenlőség. A fent tárgyalt eseti mérlegelés jellemző ezekben az ügyekben is.

Egyes alapjogok külön alkotmányos mércéi

Egyes alapjogokra nézve az Alkotmány külön alkotmányossági mércét tartalmaz, vagy az Alkotmánybíróság vezetett le ilyet az illető jog sajátosságaiból. Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozásban meglévő ezt a módszertani különbséget egy „konszolidáló" ítéletben részletesen ki is fejtette – de természetesen már a kezdetektől, pontosabban a halálbüntetés-határozattól fogva felismerte és alkalmazta.[63]

Az *Alkotmányban* szereplő külön, tartalmi mércék nemzetközileg szokásosak, s nyilván a mintául vett egyezményekből származnak. Semmi nem utal arra, hogy az alkotmányozó az így, tartalmi követelményekkel szabályozott jogoknak különösen erős védelmet akart volna nyújtani, annál kevésbé, mert az alapjog-korlátozás módszertani átállása a relatív (vagy szubjektív) „lényeges tartalomra" későbbi alkotmánymódosítás, s még inkább az alkotmányozónak előreláthatatlan alkotmánybírósági módszerválasztás eredménye volt. Viszont mindezek következtében még nagyobb lett a különbség aközött, hogy valamely alapjog lényeges tartalmát az általános szabály szerint, vagy az Alkotmányban meghatározott ismérvek alapján kell-e megállapítani: az utóbbi jogok védelme *állandóbb és egyértelműbb* határokkal rendelkezik.

Az Alkotmányban definiált követelmények természetesen nem zárják ki, hanem feltételezik az alkotmánybírósági értelmezést. Mégis, az ezekre vonatkozó elméleti és összehasonlításból nyerhető modellek – a kritériumok határozott volta folytán – sokkal kevesebb játékteret engednek a bíróságnak, mint a szükségesség/arányosság szituációtól függő viszonyítása. Az Alkotmánybíróság a külön alkotmányi mércéket kifejezetten kivonta a mérlegelésből. Az emberi élethez és a méltósághoz jogtól való „önkényes" megfosztást tiltja az Alkotmány. Az Alkotmánybíróság értelmezése megfordította a jelző eredeti szűkítő értelmét: az Alkotmánybíróság szerint e jogok

[61] ABH 1993, 52., 53.

[62] Az Alkotmánybíróságnak itt is kifejezetten el kellett vetnie az egyenlő munkáért egyenlő bér szó szerinti értelmezését (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 459.).

[63] 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 98–99.

megvonása *fogalmilag, azaz mindig* önkényes: e jogokat teljes terjedelmükben a lényeges tartalom sérthetetlensége védi.[64] Hasonlóképpen *nincs helye mérlegelésnek* a büntetőjogi garanciákkal szemben. Az ártatlanság vélelmét, a nullum crimen elvét, az eljárás tisztességes voltát és megannyi más garanciális követelményét nem lehet semmilyen szükségességre hivatkozva, s ezért arányosan sem korlátozni. Ugyanakkor az alkotmányi kritériumok részletes fogalmi ismérveit az Alkotmánybíróságnak ki kellett dolgoznia. Van tehát döntés arról, milyen eljárásokra terjed ki az ártatlanság vélelme, s hol lenne téves érvényesülését keresni;[65] abszolút a visszaható hatályú büntető törvényhozás tilalma a hazai jogban, de a nemzetközi jogban ettől független párhuzamos garanciarendszer érvényesül; a „törvényesen felállított, független és pártatlan bíróság nyilvános és tisztességes eljárása" követelményéből minden egyes szónak külön dogmatikája van.[66] Vannak persze az Alkotmányban olyan szokásos fordulatok, amelyekről az Alkotmánybíróságnak kellett tisztáznia, hogy azok nem mércék vagy a jog tartalmának megjelölései. Például az „egészséges környezethez való jogban" az egészséges jelző nem értelmezhető korlátozásként; a „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog" (egyébként is államcél) vonatkozásában pedig a „lehető"-t még inkább relativizálta.[67]

Nem mondható azonban, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a külön alkotmányi mércével ellátott jogok a legjobban védett jogok. Nincs ugyanis rendszer abban, mely jogoknál tartalmaz az Alkotmány ilyen mércét. Ezt az előnyt az Alkotmánybíróság más jogok tekintetében azzal egyenlíti ki, hogy maga állapít meg az Alkotmányra hivatkozva olyan privilégiumokat az illető jogok számára, amelyek a szokásos mérlegelésen belül, vagy attól függetlenül is fokozott védelmet biztosítanak. Ilyen módszer elsősorban az alapjogok hierarchiájának megállapítása az emberi méltósághoz való

[64] De később tisztázni kellett, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog egymásra vonatkoztatva, mint az ember jogi státusának meghatározója élvez csak abszolút védelmet (879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.).

[65] Az ártatlanság vélelme szabálysértési, devizahatósági és más igazgatási eljárásban, sőt kamarai etikai eljárásban is érvényesül [például 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 195.; 1264/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 513.; 941/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 550., 562.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 271.; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 373.].

[66] 39/1997. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 271.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 95.

[67] 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 535.; egészség: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 190.

joggal, mint anyajoggal az élén, amelyet a véleménynyilvánítási szabadság követ, azzal az általános szabállyal, hogy a vele szemben mérlegelendő jogot mindig szűken kell értelmezni. A harmadik helyen a büntetőjogi garanciák állnak (ezek már az Alkotmányban kimondott abszolút ismérvek miatt). A privilegizált jogok az Alkotmánybíróság gyakorlatában más jogokat is „felhúznak" az erősebb védelmi szintre. A büntetőjogi garanciák kiterjesztése más eljárásokra (nálunk: szabálysértés, fegyelmi) nemzetközi tendencia is. Ha az Alkotmánybíróság egy jogot kapcsolatba hoz az általános személyiségi joggal, az mindig a védelem kiterjesztéséhez vezet (lásd valamely meggyőződés vagy tulajdonság „az egész személyiséget érintő volta"). Idővel a véleménynyilvánítás is megkapta az „anyajog" minősítést, a vele járó védelmi kisugárzással más „kommunikációs alapjogokra" (aminek azután határt kellett szabni). A szólásszabadság egy másik, a mérlegeléstől független mércét is nyert azzal, hogy az Alkotmánybíróság a vélemény tartalmát lehetőség szerint kikapcsolta a védelem határainak megítéléséből (a vélemény igazság- és értéktartalmától függetlenül védett, „külső korlátai vannak csak").[68]

Ügycsoportokra szabott mércék

Ügycsoportokra szabott külön alkotmányossági ismérveket is kidolgozott az Alkotmánybíróság. Míg a legáltalánosabb módszertani tisztázás a lényeges tartalom, a szükségesség és arányosság témájában elengedhetetlen, s éppilyen természetes, hogy az egyes alapjogok tekintetében vagy az általános szabály sajátos alkalmazását, vagy az illető jogok saját mércéit meghatározza az Alkotmánybíróság, az egyes ügycsoportokat átfogó „középső szintű" döntési kritériumok lefektetése történeti helyzetre adott válasz volt. A „dogmatikai eszköztár" kifejlesztése legitimáló hatású.

A legfőbb alkotmányos értéknek tartott jogbiztonságot szolgálta a politikában hevesen vitatott, több éven áthúzódó, s visszatérő próbálkozásokkal teli kárpótlási és igazságtételi ügyekben az azonos elbírálási mérce. Az első kárpótlási határozatokban megjelenő feltűnően polgári jogi gyökerű „dogmatika" – a „nováció" analógiája, az ingyenes tulajdonjuttatások „megterhelhetősége", az „eredeti teher", az alapjoggyakorláshoz szükséges pénz és más anyagi eszközök biztosítása autonómiával felruházott testületek számára, s ennek elhatárolása a kárpótlástól, de még a büntetőjogi elévülés ma-

[68] Az „egész személyiséget érintő jogok" elismerése: vallásszabadság, szolgálatmegtagadás, egyházi és nemzetiségi iskolák, jövedelemadó 1 százaléka egyház részére; továbbá a lelkiismereti szabadság definíciója. A kommunikációs alapjogok körébe az Alkotmánybíróság az egyesülési jogot már nem vette be. Részletesen lásd az egyes alapjogok tárgyalásánál.

gyarázata is mint sajátos rizikóelosztás, másrészt az eljárási garanciák elsőbbsége az anyagi igazsággal szemben – mindezek először az egyes ügyekhez alkalmazkodtak. Amikor már néhány hasonló precedens összegyűlt, az Alkotmánybíróság még általánosabb fogalmi rendbe olvasztotta őket, s a rendszerváltás jogi sajátosságai néven valójában a rendszerváltás alkotmányos feltételeit fektette le. (Összefoglalóan az első elévülési határozatban.)[69] De hasonló dogmatikai tisztázásra volt szükség például az Alkotmányban úgynevezett „önkormányzati alapjogok" tekintetében is, ahol az Alkotmánybíróság elválasztotta a valódi alapjogot a helyi önkormányzatok alkotmányosan védett hatásköri szabályaitól.[70] A jogintézményeket tekintve hasonló a bírói függetlenség védelmének igen eltérő összefüggésekben alkalmazott eszköztára, vagy a demokratikus legitimáció megkövetelése a legkülönbözőbb közhatalmat gyakorló testületeknél.[71]

Az effajta mércék nagy kérdése, hogy a látszatra hasonló ügyekben meddig terjed alkalmazhatóságuk, azaz általános megfogalmazásuk ellenére is mennyire ügyhöz és történelmi alkalomhoz kötöttek. A probléma másik oldala, hogy az eredeti (pl. „rendszerváltó") ügycsoport ki is halhat. A vagyoni kárpótlás szabálykészlete viszonylag könnyen átvihető volt a nem vagyoni kárpótlásra.[72] Más tételek viszonylag könnyen átplántálhatók voltak távolabbi összefüggésre is. Az egyházakra vonatkozó ügyekben szilárdította meg az Alkotmánybíróság azt a tételt, hogy a jogalkotó a jogi fogalmak meghatározásában független az érintett csoportok önértelmezésétől és fogalomhasználatától. Az állami jog „egyház"-fogalmának nem kell tehát tekintettel lennie arra, mit értenek „egyház" alatt az egyes vallási közösségek.

[69] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

[70] Először a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban, ABH 1993, 48., 71. skk.

[71] Bíróságok: vezetők kinevezése, kitüntetés adományozhatósága, költségvetés feletti kormányzati rendelkezés. Legitimáció kell a közhatalom gyakorlatához a korporációknál a hegyközségtől és vízgazdálkodási társulattól kezdve a kamarákon át a tb-önkormányzatig, de megkövetelte a normaalkotási legitimációt az Alkotmánybíróság a parlamenttől is az Európai Megállapodás kapcsán [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 233., a többit lásd a bírói függetlenségről, illetőleg az egyesülési jogról szóló fejezetben].

[72] Mindkettőben az egyenlő elbánás, a különböző alapú régi, és a most először meghatározott igények közös nevezőre hozása és új igényként való kezelése, továbbá a kárpótlás ex gratia jellege, s végül a fedezet korlátozott volta játszotta a főszerepet. Ez érvényes akkor is, ha az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásával foglalkozó első határozat hosszan elemzi a különbségeket, amelyek az anyagi és a nem vagyoni kár, illetve az eredetileg fennálló igények különbözőségéből adódnak [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31., 41. skk.].

Ez a gondolat azután a pártokra vonatkozóan és a homoszexuálisok házassága ügyében is jól használhatónak bizonyult.[73] Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata, hogy a bizalomvédelem szempontjából másként kell kezelni a hosszú és határozatlan időre szóló jogviszonyokat, mint a rövid, belátható időre szólókat; a változtatáshoz az utóbbiak esetében súlyosabb indokok kellenek. Ez vonult végig a legkülönfélébb kedvezmény-elvonási ügyeken („lakáskamat", szociális – különösen családsegítő – juttatások, adókedvezmények). 1996-ban azonban a kilencből négy alkotmánybíró különvéleményt írt az ellen, hogy ez az egyetlen módszertani szempont ügydöntővé válhasson, s különösen, hogy a jövőben önmagában „szabályként", általános hivatkozási alapként szolgáljon.[74] Az „eredeti teher" azért lehetett ügydöntő nyolc év múltán is, mert a törvényhozás a témát időközben napirenden tartotta, s az Alkotmánybíróság is folyamatosan finomította erre vonatkozó nézeteit – nem utolsósorban a hangsúlyt a teherről az abból folyó jogosultságokra vitte át.[75]

Minimális követelmények

Az alkotmányos jogvédelem határainak *anyagi*, azaz nem módszertani ismérvekkel való meghatározására az Alkotmánybíróság – az alapelvek mellett – *minimális követelményeket* fogalmazott meg. Ez természetesen mindig az érintett jogra vonatkozik, vagyis nem általánosítható olyan mértékben, mint ha a korlátozás módszerét írná le. Mégis az ismérv az általánosítás szintjén áll vagy bukik. Az Alkotmánybíróságnak ezt a szociális jogok érvényesüléséhez megkívánt minimális szolgáltatások kapcsán meg kellett tapasztalnia: az alkotmánybíráskodás lehetőségeit (és feladatát is) meghaladja, ha a minimális szolgáltatást nem általános ismérvvel, hanem a maga konkrétságában kell meghatározni.

[73] A későbbi határozatok hivatkoznak is az előbbiekre [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 53.; 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 171., különösen a párhuzamos vélemény; 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82., 84.]. Az egyházak és pártok „komolyságának" megítélésére alkalmazott módszerek szabad törvényhozói kialakítása is közös vonás.

[74] 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61., különvélemény (73. o.): „A jelen ügyben el kellett volna kerülni egyetlen módszertani szempont abszolutizálását, másrészt a többi szempontot is értékelni kellett volna".

[75] 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 267., 285. és 281., 282.

A minimális követelményekkel egyrészt az államcélok vonatkozásában, másrészt az intézményvédelem alkotmányos mércéje meghatározásakor élt az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmányban nevesített *államcélok* sérelme – mint például a piacgazdaságé vagy a szociális jogok bizonyos aspektusaié – csak szubszidiáriusan és *csak a legvégső esetben szolgálhat alapul egy jogszabály alkotmányellenességének megállapításához,* nevezetesen akkor, ha különös, nevesített alapjog nem sérült (ha például a „piacgazdaság" sérelme esetén sem a tulajdonhoz való jog, sem a foglalkozás és a vállalkozás szabadságához való alapjog megsértése nem állapítható meg), és ha az állami beavatkozás valamely Alkotmányban szereplő államcél megvalósulását „fogalmilag és nyilvánvalóan kizárja". (Így például egy általános államosítás és a központi tervgazdálkodás bevezetése a „piacgazdaság" államcéljába ütközne.)[76]

Az alapjogi generálklauzulák és az államcélok különböző kezelése már 1994-re kialakult. Az államcélok fent leírt használata a pozitív állami (jogi vagy materiális) szolgáltatási kötelességek minimális szintjének megkövetelésével rokon: annak elméleti szélső esete. Az alkotmányossági küszöb ugyanis annyira alacsony, hogy a mindennapos gyakorlat számára ezeknek az államcéloknak nincs is relevanciája. A piacgazdaságnak, a gazdasági verseny szabadságának „külön alkotmányossági mércéje nincs" – fejezi ki ezt más vonatkozásban az Alkotmánybíróság 1994 óta ismételten megerősített formulája.[77] Míg tehát a „jogi" generálklauzulákat kiterjesztően értelmezte és kiterjedten használta az Alkotmánybíróság, a gazdasági államcélok többségét kifejezetten a gazdaságpolitikából való kivonulásra használta fel; módszerét tekintve pedig arra, hogy gazdaságpolitikai hatásokkal is járó döntéseit ne erre a (dogmatikai eszköztárát tekintve) ingoványos talajra alapozza.[78] Az

[76] 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117.

[77] Az indítványozók ugyanis nem szűntek meg minden kötelező, gazdasági jellegű előírásnál a piacgazdaság sérelmére hivatkozni. Az Alkotmánybíróság álláspontját újból összefoglalja az 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 344., annak kapcsán, hogy a kötelező kamarai tagság nem sérti a piacgazdaság elvét.

[78] A szociális jogok területén is, amelyek államcél avagy alapjog volta vitatott – ahol lehetett, s így a jogkorlátozások esetében is – a tulajdon alapjogának dogmatikájához nyúlt vissza az Alkotmánybíróság, illetve hagyományos polgári jogi fogalmakhoz. (Társadalombiztosítási pozíciók tulajdonhoz hasonló védelme, a hosszú és a rövid távú jogviszonyok eltérő kockázata, a clausula rebus sic stantibus alkalmazása a szerződésekre.) A minimum standardot is másként használta itt az Alkotmánybíróság, mint a gazdasági államcéloknál.

Alkotmánybíróság indulásakor éppen ellenkező folytatást lehetett volna jósolni: a jogállamiság sérelmének megállapításához kívánta meg a bíróság valamely konkrét alapjog sérelmét, viszont alapjoghoz hasonlóan kezelt államcélokat.[79]

Másrészt az Alkotmánybíróság ott élt minimális alkotmányossági követelmény meghatározásával, ahol nem valamely alapjog klaszikus, az állami beavatkozást kizáró védelméről volt szó, hanem a *pozitív állami kötelességek alkotmányos mértékét* kellett meghatározni. Azokban az ítéletekben, amelyekben az Alkotmánybíróság kifejti, hogy az alapjogok mindig magukban foglalják a védelmi igények mellett a pozitív állami garanciákat is, rendre megjelenik a minimálisan megkövetelt állami kötelesség leírása is. Idővel az Alkotmánybíróság módszertanilag is tisztázta és rögzítette, hogy „az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mércéje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik".[80] Az objektív mércék meghatározása klasszikus szabadságjogoknál kezdődött, igaz, alkalmazásuk olyan „modern" határeseteiben, mint a szólásszabadságnál a közszolgálati médiumok pártatlanságához nélkülözhetetlen állami szabályozás; vagy az élethez és méltósághoz való joggal kapcsolatban az életvédelmi kötelesség minimuma az abortusz engedélyezése esetén is. Az állam kötelességét „a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására" az Alkotmánybíróság a médiumok fajtái szerint, sőt a lehetséges technikai garanciák szerint is további követelményekkel konkretizálta. Az első abortuszítéletben az indikáció megkövetelése volt a minimum – ez változott át a második ítéletben pozitív intézkedések rendszerévé. A népszavazásra nézve a követelmény a nép hatalomgyakorlása „zavartalan köz-

[79] Az elvi megállapítás mellett – „a jogállamiság alkotmányos deklarálása tartalmi kérdésekben továbbutal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra" [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175.] – az Alkotmánybíróság konkrét alapjogi sérelmet kívánt meg törvények összeütközésének esetén az alkotmányellenesség megállapításához, s kifejezetten nem tartotta elegendőnek a jogállamiság sérelmét. A másik oldalon viszont az Alkotmánybíróság alapjogi mércét alkalmazott a szerződési szabadság védelmére, amelyet a piacgazdaság és a versenyszabadság „alkotmányos elveiből" vezetett le, és kimondta, hogy „törvényi (szintű) szabályozásra csak a szerződési szabadságot közvetlenül és lényegesen korlátozó előírások tartoznak" [43/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 201., 203.]. Mintha alapjogról lenne szó!

[80] A népszavazás politikai alapjogát így egészíti ki az intézményvédelem, amellyel az állam biztosítja, hogy a kezdeményezés célba érjen, úgy, hogy mindvégig az állampolgárok akarata marad meghatározó [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 344.].

vetlenségének" állami garantálása – ezt az Alkotmánybíróság szintén meglehetősen konkrét eljárási követelményekre is átváltotta az országos népszavazás esetében; de korábban félreérthetetlenné tette, hogy mindenféle népszavazásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy legalább a választópolgárok felének akaratát kifejezésre juttassa. Hasonlóan a igazságszolgáltatási hatalmi ágat képviselő bírák többségi akaratának kell kifejeződnie és érdemi befolyást gyakorolnia a más hatalmi ágtól származó kinevezésre vagy kitüntetésre.[81]

A minimum standardok fontos (harc)tere a szociális jogok köre, ahol az 1995 utáni ítéletsorozatokban nemegyszer ügydöntő lett, hogy az államtól az Alkotmány milyen (szintű) szociális biztonság feltétlen garantálását követeli meg (az egyes szolgáltatások tekintetében kényszerűen konkretizálva – hisz az volt az indítványok tárgya). A minimális garancia az Alkotmánybíróság szociális jogokról való felfogásának elemévé vált – s máris elkezdődött az a fejlődési vonal, amely a tényleges alsó határ megjelölésétől a módszertani megfogalmazás felé vezet vissza. Az egyes ügyekhez (és az egy alkalomra szóló törvényekhez) kötődő szinte egyedi döntésekben is megtalálhatók a legalább részleges érvényű (és a minimális ellátástól különböző) „szabály" lefektetésének kísérletei: például a felén túli sérelem bizonyos jogok elvonásakor.[82] A minimális követelmény hasonló szerepet játszik a szociális jogoknál, mint az államcéloknál – csakhogy mivel az Alkotmánybíróság nem tudott egységes álláspontra jutni abban, hogy a szociális jogokat egyértelműen (csupán) államcélnak minősítse, a „minimum" hol a napi gyakorlat számára értékelhetetlen extrém határ, hol viszont konkrét meghatározásának kötelessége fenyegeti az Alkotmánybíróságot. Bár sikerült az

[81] A közmédiában a „teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást" lehetővé és kötelezővé tévő intézkedéseket követelt meg a bíróság. További, immár technikai küszöbök a (kormányon kívül is) mindenfajta állami és pártbefolyás kizárására alkalmas ellenőrzés kapcsán a politikai képviselet megismétlésének tilalma az ilyen testületben [37/1992. (VI. 10) AB határozat, ABH 1992, 230.].
A magzatvédelmi törvény alkotmányellenességének oka az lett, hogy nem teljesítette az első abortusz-határozat minimális követelményét sem [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 353.]. A második ítélet a minimális védelmet nem az indikációban, hanem segítő intézkedések rendszerében jelölte meg [ABH 1998, 345., 359.]
A korábbi népszavazási határozat: 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 463. A helyi népszavazás tárgykörének védelmére lásd a 34/1993. (V. 28.) AB határozatot, ABH 1993, 459. Bíróságok: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254.

[82] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 267.

egyes szolgáltatásoktól függetlenítenie a mércét azzal, hogy az Alkotmánybíróság a „szociális ellátás egészére" értette a minimális ellátást (s így még nyilvánvaló elvonásuk is kompenzálható másutt, avagy a maradékkal), az alapvető nehézséget ez nem oldotta meg. Az első Alkotmánybíróság működése végén felfüggesztette azt az eljárást, amelyben a szociális segélyre való jogosultság konkrét jövedelemhatáráról kellett volna nyilatkoznia. Az Alkotmánybíróság a minimum lehető legáltalánosabb módszertani megállapításába menekült.[83]

Különleges szerepet kapott a minimális védelmi szint a környezetvédelmi alapítéletben.[84] Az Alkotmánybíróság itt az alkotmányossági mérce tekintetében levonta annak következményét, hogy az egészséges környezethez való jogot az államcél és alapjog között köztes jognak tekintette. A jogi szabályozásban elért védelmi szint, mint főszabályként *csökkenthetetlen status quo*, egyrészt alkotmányossági minimum, de az attól való kivételes negatív eltérés mégiscsak az alapjogi szükségesség/arányosság mércéjével mérendő.

A minimális mércék másik válfaja a *működési minimum*. Elsősorban államszervezeti ügyekben válhatott alkotmányossági mércévé, hogy az adott szabályozás mellett (vagy hiányában) elláthatja-e alkotmányos feladatát az országgyűlési képviselő, a politikai párt vagy az önkormányzat.[85] De egyes jogokkal kapcsolatban is alkalmazható ez a mérce. Például az Alkotmánybíróság „a *hatékony* és a védekezésre megfelelő felkészülést biztosító védelemhez való jog"[86] (az adott ügy körülményei szerint megemelt) mércé-

[83] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251. (Az ellátási minimumnak az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához „elengedhetetlen" szintet kell biztosítania.)

[84] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.

[85] „Nem alkotmányos az olyan szabályozás, amely ... a frakciókon kívüli képviselőket gyakorlatilag kizárja a feladatuk ellátásához szükséges jogosítványokból." A megadandó minimális jogok: a plenáris ülésen való véleménynyilvánítás, az országgyűlési bizottságok munkájában való teljes jogú részvétel, s a csoportalakítás.
„A hatékony parlamenti működés messze a technikai értelemben vett működési renden túlmutató, alkotmányos elv." A hatékonysági kritériumokat az Alkotmánybíróság a pártok törvényi fogalmától kezdve a pártok finanszírozásán át a képviselőcsoportok megalakításának és jogállásának alkotmányossági megítéléséig alkalmazta [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 202–205.].
Az önkormányzatra először: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 29.

[86] A fegyveregyenlőség elve érvényesítését a bűnügyben szerepet játszó államtitoknak a védő számára való megismerhetősége (és ennek mértéke és kivitelezése) vonatkozásában mérlegelte az Alkotmánybíróság [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 98–100.].

jéhez viszonyítva mérlegelte azután a korlátozás szükségességét és arányosságát. A hatékony jogvédelem volt az a mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság újonnan megfogalmazott, pozitív követelményeket állított az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata (jogintézménye) számára.[87] A hatékonyság alkotmányossági küszöbének más megfogalmazása, amikor az Alkotmánybíróság azt követeli, hogy a jogszabály a *tényleges joggyakorlást* biztosítsa, a formális lehetőség az alkotmányossághoz nem elég.[88]

A nem alapjogok mércéje

Logikusnak látszik, hogy az Alkotmánybíróság *a nem alapjogok megsértését enyhébben bírálja el, mint az alapjogokét.* Ez a határozatok szövegéből könnyen kimutatható. Mégis két kérdés merül fel. Valóban *minden* jogra kiterjesztette-e az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmét, vagy valamilyen minősítés mégiscsak szűkíti ezt a kört. A másik kérdés pedig az, hogy az alapjogok és a többi védett jog valóban különböző védelmet élvez-e?

A nem alapjogok védelmének előfeltétele, hogy sérelmük egyáltalán az Alkotmánybíróság elé kerülhessen. Ez kétféleképpen is bekövetkezett. Egyrészt az Alkotmánybíróság értelmezésében kiestek a valódi alapjogok közül az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott „önkormányzati alapjogok" – *al-*

[87] „...az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, a bíróság mit vizsgálhat felül." A hatékony jogvédelem követeli meg, hogy a bíróság felülvizsgálhassa az igazgatás mérlegelését is, ehhez viszont már a közigazgatási hatáskört megállapító jogszabálynak megfelelő tartalmi támpontokat kell tartalmaznia [39/1997. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 263., 277.].

[88] Alapdöntés: Azok számára, akik nem kívánnak egy adott elkötelezettségű iskolába járni, az államnak nem csupán a jogi lehetőséget kell megadnia a lelkiismeret szerinti magatartásra, hanem ténylegesen is lehetővé kell tennie semleges állami iskola igénybevételét [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 57.]. Hasonló jelentőségű döntés szerint „A kamarák számára előírt közfeladat alkotmányosságához" egyebek mellett szükséges, hogy ne sértse az egyesülési jogot, különösen ne a szakszervezetek alapításához való jogot. Ehhez nem elég, ha a kamara a párhuzamos szervezetek alapítását nem zárja ki, „hanem a jogi szabályozásnak azt is biztosítania kell, hogy az ilyen szervezeteket a kamara ténylegesen ne lehetetlenítse el" [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 255.].
Igen sok mulasztási, vagy pozitív követelményt kimondó határozat sorolható ide. Például a házszabálynak garantálnia kell, hogy frakcióhoz nem tartozó képviselő ténylegesen tagja lehet bizottságnak [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.]; ezért lesz a törvényben megadott lehetőségből kötelezővé a közoktatási megállapodás megkötése [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107].

kotmányos védelmük azonban természetesen megmaradt. Továbbá „alkotmányos jognak" nyilvánított az Alkotmánybíróság az alapjog szintjét el nem érő olyan elveket is, mint a szerződési szabadság vagy a visszaható kötelezettségmegállapítás tilalma (amelyet az Alkotmánybíróság „alkotmányos jellegű jognak" nevezett). Másrészt az Alkotmánybíróság kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az alapjogokon túl is minden jogra.[89]

Az alkotmányos védelem kiterjesztése az Alkotmányban megnevezett alapjogokon túl az alkotmányjogi problémák mértéktelen megsokasodása felé vezet. Az alapjogi szükségesség/arányosság tesztnél is óvatosság ajánlott a szükséges védelem és a jogalkotói mozgástér kiegyensúlyozásakor: itt ez fokozottan érvényes. „Óvakodni kell attól, hogy a jogalkotó szabadságát és alkotmányos szerepének betöltését minden lépése alkotmányos problémává emelésével megbénítsuk."[90] Az 1994-es konszolidáláskor a nem alapjogok önkényes korlátozása levált a diszkriminációtilalom említéséről is, s az ítélet elvi megállapításai szerint[91] *minden jog* önkényes, azaz ésszerű ok nélküli korlátozása ellen alkotmányos védelmet nyújt az Alkotmánybíróság.[92] A védelem azonban nem válhat parttalanná. Noha az Alkotmánybíróság szóhasználata változik – s éppen a diszkriminációs formulák használatában igen sérülékenynek bizonyult –,[93] *a jogvédelemnek valamely alapjog-*

[89] Előfordulnak még olyan szituációhoz kötött határesetek, mint amikor különvélemény a szakszervezetek bevonásának elmulasztását a törvénytervezet előkészítésébe „alkotmányi vonatkozású törvényi rendelkezés sérelmének" nevezi, amely a törvény érvényességére kihathat [50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 408.]; vagy amikor az Alkotmánybíróság az önkormányzat véleménye figyelmen kívül hagyásának tulajdonít olyan jelentőséget, hogy az a jogszabály megsemmisítéséhez vezethet [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.].

[90] 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 214.

[91] Nem alapjogra vonatkozó „hátrányos megkülönböztetés *vagy más korlátozás* alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, *illetve a korlátozásnak* nincs tárgyilagos megítélés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes" [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 200.].

[92] Az ebben az ítéletben elbírált birtokmaximum ésszerűségének éppúgy nincs közvetlen köze a diszkriminációhoz, mint például annak, amely szerint alkotmányellenes, ha nem fizetnek nyelvpótlékot azoknak, akik az illető nyelvet nem foglalkozási főkötelezettségként használják (tolmácsnak, nyelvtanárnak nyilván nem jár nyelvpótlék) [50/1996. (X. 30.) AB határozat, ABH 1996, 156.].

[93] Amíg az önkényesség/ésszerűtlenség formula ki nem szorította, gyakran lemaradt a 70/A. § alapjogokon túlra kiterjesztésének idézéséből az emberi méltósághoz való jog sérelmére mint a kiterjesztés feltételére utalás. Ez az alaphatározat [61/1992. (XI.

gal (helyesebben alapelvvel) össze kell függenie. Az Alkotmány 70/A. §-a hatókörének egykori kiterjesztéséből tehát megőrződött ez a feltétel. Az alkotmányi védelem tehát *nem a teljes jogrendszerre* vonatkozik. Az Alkotmánybíróság továbbá igyekezett a védett nem alapjogokat a diszkriminációtilalmon belül tartani.[94]

Az az alapjog, amely a nem alapjogokat az Alkotmány védelmébe bekapcsolja, leginkább az általános személyiségi jog lehet. Diszkriminációs ügyekben (amelyek a gyakorlatot kiteszik) ez a kapcsolat az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye miatt természetes is. A személyiségi jogok anyajog mivoltának állandó napirenden tartása egyébként is olyan híd volt, amelyen számos nem alapjogi sérelem felemelhető az alapjogok világába. A szerződési szabadság kiemelt védelméhez például ez volt a másik út.

A fentiek során elkerülhetetlen volt, hogy előrebocsássuk a nem alapjogok alkotmányellenes korlátozásának tesztjét: az önkényességet. A kérdés azonban még válaszra vár, eredményét tekintve valóban kisebb védelmet kaptak-e ezek a jogok, mint a valódi alapvető jogok?

Egy vonatkozásban, az „önkormányzati alapjogok" esetében egészen biztosan. Csakhogy itt nem is az önkényesség mércéjét használta az Alkotmánybíróság. Miután az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az – jóllehet az Alkotmányban így nevezett – „önkormányzati alapjogok" nem alapjogok, s így korlátozásukra sem irányadó az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, határozatok sorában fektette le az Alkotmányban kifejezetten biztosított önkormányzati hatáskörök védelmének mércéjét – főleg eljárási ismérvekkel (kétharmados törvény) meghatározva. Tartalmi ismérvként – az itt is felbukkanó lényeges tartalom védelme mellett(!) – a mérce leginkább a már

20.) AB határozat, ABH 1992, 280.] tenorjában is szerepel. A későbbi idézetek azonban az indokolás erre vonatkozó három bekezdése közül (281–282. oldal) gyakran csak egyet-egyet ismételnek meg, illetve tartalmilag nem reprodukálják a teljes összefüggést. Ismét más probléma, amikor csak a megkülönböztetett csoportok összemérhetőségével, közös nevezőjével foglalkozik az Alkotmánybíróság indokolása.

[94] A diszkriminációtilalommal való összefüggés nemcsak e fejlődés ismertetett genezise miatt, de azért is kézenfekvő, mert majdnem minden sérelem leírható megkülönböztetésként. Az Alkotmánybíróság igyekezete sikeres volt: az önkényesség mércéjének előfordulásai végül mind visszavezethetők valamely önkényes megkülönböztetésre. Ahol az Alkotmánybíróság az önkényességet ettől függetlenül használja, inkább stilisztikai értéke van, mintsem technikai szerepe, lásd 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 77.; 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 291.
A teljes ülés hajlott arra, hogy az éppen idézett kiterjesztést *más korlátozásokra* ne is idézze fel, s úgy emlékezzen, hogy csak a 70/A. §-ról volt szó.

tárgyalt minimális védelem követelményéhez közelít: a korlátozások nem vezethetnek az illető önkormányzati hatásköri jogosítvány „kiüresedéséhez", az önkormányzat önállóságának tényleges megszüneséhez.[95] Ez pedig valóban a korlátozhatóság határa: ugyanaz, mint az alapjogok esetében a csupasz lényeges tartalom (ahogy az abszolút teória érti). Egészen eddig a pontig az önkormányzati hatáskörök sérelmét nem fogja megállapítani az Alkotmánybíróság.

A többi jognál azonban nem ilyen egyértelmű a különbség. A szerződési szabadság sérelmének elbírálásában például ugyanaz a szóhasználat őrződött meg, amely az alapjogokra vonatkozó legkorábbi, még eseti, leíró, mérce nélküli alkotmányossági döntéseket jellemezte: „kivételes indokot", „kellő súlyú alkotmányos indokot" keres az Alkotmánybíróság.[96] Az egyedi elbírálás megmarad alapvető módszernek az igényes és részletes kifejtésben is.[97] Egyes tényállásokra itt is megszilárdulnak tipikus mércék – például a clausula rebus sic stantibus analóg alkalmazása. Másutt az Alkotmánybíróság bármely formula nélkül deklarálja a szerződéses szabadság sérelmét.[98]

Fent már láthattuk az Alkotmány 70/A. §-a mércéjének alakulását. Az ott is virulensen túlélő „alkotmányos indok" a szerződési szabadság mércéjének rokona. Az „önkényesség" később (1994-től) állandósult használata viszont legalább szilárd formulát adott az Alkotmánybíróságnak, s jelezte, hogy *elvileg* más, korlátozást megengedő mércéről van szó, mint az alapjogok esetében. Erre a különbségre a szerződéses szabadság elbírálásakor – külön formula híján – az Alkotmánybíróság visszatérően emlékeztetett. A szerződési szabadság jobban korlátozható, mint az alapjogok; még lényeges tartalma sem védett. Ugyanakkor a gyakorlatban sem a diszkriminációtilalomnál, sem a szerződési szabadság esetében nem mutatható ki különbség az Alkotmánybíróság által a jogkorlátozás alkotmányosságához elegendő „alkotmányos indokok" között.[99] Érdekes módon ezen nem változtat az

[95] 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 70–72.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.; 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 40.

[96] Már a legelső határozatban is: 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 55., 56.; s ez végigvonul az Alkotmánybíróság kilenc évén, lásd a végpontot: 984/B/1993. AB határozat, ABH 1998, 891.

[97] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 153., 154., 159.

[98] Lásd előző jegyzet, illetve 22/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 179.

[99] Lásd részletesen a tulajdoni fejezetben.

sem, hogy az itt alkalmazott külön mérce már elő volt készítve az *ex gratia*-juttatások enyhébb, szintén az ésszerűségre, az önkényesség kizárására hivatkozó alkotmányossági követelményeivel.[100]

Függelék: „Konszolidáló ítéletek"

Az alkotmányossági mérce, amelyet az Alkotmánybíróság egyes határozatok rendelkező részében „alkotmányossági követelményként", avagy egyébként elvi tételként meghatároz, rendszerint túlmutat az adott ügyön. Hasonló célra szolgálnak a konszolidáló ítéletek is. Ezekben az Alkotmánybíróság *összefoglalja és rendszerezi* addigi gyakorlatát, világossá téve elvi álláspontját, s egyben mindig tájékoztatja a jogalkotót vagy a bíróságokat az alkotmányos problémáról és a megoldásról. Konszolidálást tartalmazhat rendelkező rész és indokolás is.[101] A legutolsó időben megszaporodtak az ilyen áttekintések – mintha a búcsúzó bíróság külön összefoglalná az örökséget.[102] Külön típusa a konszolidáló határozatnak, amikor az Alkotmánybíróság az említett ismétlődő nagy rendszerváltó témákban az indokolásban újra végigjárja eddigi ítéleteinek útját, ezeket egymásra tekintettel értelmezi és összhangba hozza, s így teszi egyértelművé azt a mércét, amihez aztán a vizsgált törvényt méri. Az Alkotmánybíróság önkorrekciójának s egyben

[100] Ha az állam nem jogigényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat, csak az követelhető meg, hogy a kedvezményezettek nem egyenlő kezelésének „ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek" [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58., 62.].

A kárpótlás világa az Alkotmánybíróság ítélkezésén belül is zárt egység. Itt az ex gratia juttatások alacsonyabb követelményei valóban sokszor érvényesültek is. De úgy látszik, az általánosításnak ellenálltak.

[101] Például a rendelkező rész mondja ki a hatályon kívül helyezett, de meghatározott korábbi jogviszonyokra továbbra is alkalmazandó rendelkezés alkotmányellenességének következményeit [7/1994. (II. 8.). AB határozat, ABH 1994, 68.]; indokolás foglalja össze a hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálatának feltételeit [1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 746., 747.].

[102] Például kamarák: 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249. és 263.; népszavazás: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.; intézményvédelem (abortusz II): 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998. 341. skk.; alkotmányjogi panasz: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 186.; pártok funkciói (frakcióalapítás) 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 200. skk.; szociális jogok korlátozása: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 253.; eredeti teher: 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 267.; alapjog-korlátozás módszertana: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 98. sk.; nemzetközi szerződés alkotmánybírósági vizsgálhatósága: 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

a kusza törvényhozói koncepciókban való rendcsinálásnak példái a későbbi kárpótlási ítéletek,[103] de ide sorolható a diszkriminációtilalom kiterjesztésének feltételeit összefoglaló döntés, vagy az önkormányzati tulajdonra vonatkozó több határozat, továbbá a kétharmados törvény ismérveinek meghatározása kapcsán a korábbi bírósági álláspont magyarázata, avagy a tulajdonszerzéshez való jog tagadása kapcsán a korábbi eltérő gyakorlattól ide vezető út bemutatása.[104]

Mércék kontextusból

Az alapjogvédelem mércéjének tisztázásához egyik oldalról szükség volt az alapjogok, az alkotmányos elvek és az államcélok közötti különbségtételre, másik oldalról a mérce meghatározására arra az esetre, ha az egyes alapjogokon keresztül más, nem alapjogi pozíció kap védelmet.

Az Alkotmány rendelkezései nem képezhetik normakontroll tárgyát; a magyar Alkotmány nem tartalmaz „örökre szóló" klauzulát.[105] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan alkotmánymódosítást, amelyet formailag kifogástalanul hoztak meg, az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat felül.[106] Másrészt viszont az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerint az Alkotmány egyes rendelkezései között fennálló ellentét esetén a bíróság hatásköre, mi több, feladata az ellentét értelmezés útján történő feloldása.[107]

Annak, hogy az alkotmányossági vizsgálat mércéje az Alkotmány egésze, nem csupán az a következménye, hogy az Alkotmánybíróság egyúttal az Alkotmányon belüli ellentmondások megszüntetését is feladatának tekinti, hanem az is, hogy az úgynevezett *hierarchikus normakontroll során a vizsgálatba szükség esetén bevonja a teljes normasort, egészen az Alkotmányig, s ezzel az eredetileg az Alkotmány szempontjából formai vizsgálatot tartalmira fordítja.* Erre mind az alacsonyabb szintű jogforrás magasabb szintű jogszabályba ütközése, mind belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatánál sor került.

[103] Legtanulságosabb ebből a szempontból a 15/1993. (III. 12.) AB határozat indokolásának első része, ABH 1993, 112.

[104] Az Alkotmány 70/A §-a és tulajdonszerzés: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; minősített többség és önkormányzati tulajdon: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 58. sk.; 69. skk.

[105] Amely megváltoztathatatlanságánál fogva a többi rendelkezés – és az alkotmánymódosítások – kontrolljának mércéje lehetne.

[106] 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375.

[107] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217., 242–245.

Az Alkotmánybíróság maga is megállapította, hogy ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre vezethet attól függően, hogy csak a felette álló normával való ellentétét elemzi-e, vagy figyelembe veszi a többi releváns jogszabályt, beleértve az Alkotmányt is.[108] Az összes szóba jövő jogszabály összefüggésben való vizsgálata gyakran vezet arra az eredményre, hogy nem az eredetileg támadott jogszabály bizonyul alkotmányellenesnek, hanem éppen az a fölötte álló norma, amivel ellentétes volt.[109]

Az alkotmányossági vizsgálat viszonyítási alapjának ezzel a kiterjesztésével az Alkotmánybíróság ugyanazon a nyomon jár, mint amit a mulasztási hatáskör természete szerint kínált: egy komplex „helyzet" alkotmányellenességében gondolkodik. Az ilyen többszintű, szinoptikus vizsgálat további logikus folyománya, hogy kibővíti az Alkotmánybíróság vizsgálódási szempontjait abban az esetben is, ha törvények (vagy más azonos szintű jogszabályok) összeütközését hozzák elébe. *Az Alkotmány egészét tekintve ugyanis különböző lehet az azonos szintű jogforrások alkotmányossági súlya.*

Az azonos szintű jogszabályok ellentmondásának alkotmányossági elbírálásába az Alkotmánybíróság két úton bocsátkozott.

Az egyik módszer a generálkaluzulák, vagy más „alkotmányos értékek" felhasználása volt. Kezdettől fogva követi az Alkotmánybíróság azt a *formulát*, hogy a törvényi rendelkezések mégoly súlyos ellentmondása sem alkotmányellenes; ahhoz ugyanis „anyagi alkotmányellenesség", valamely konkrét alapjognak a törvények ellentmondása miatt bekövetkezett sérelme szükséges.[110] (Alkotmányossági probléma akkor merülhet csak fel, ha a szokásos törvényértelmezési módszerek – a specialitás, az elsőbbség – nem segítenek.) Ellentmondó törvények esetében a korai indítványok a jogállamiság sérelmére tudtak volna csak általánosságban hivatkozni; s amíg annak

[108] Az adott esetben – az 1956. évi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény előzetes vizsgálata során – az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogot is bevonta a vizsgálatba, mert „a nemzetközi jog figyelembevételétől vagy mellőzésétől függően ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre is vezethet" [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 326.].

[109] Fővárosi kerületi rendelet vizsgálatát azért indítványozták, mert ellentétes volt fővárosi és miniszteri rendelettel. Az Alkotmánybíróság bevonta a vizsgálatba az önkormányzati törvényeket és az Alkotmányt is, s a fővárosi és miniszteri rendeletek alkotmányellenességét állapította meg [44/1992. (VII. 23.) AB határozat, ABH 1992, 380.]. Lásd még 58/1993. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1993, 503. Nem a természetvédelmi területet létesítő önkormányzati rendelet lett alkotmányellenes, hanem az Alkotmány tükrében a bányatörvény, amellyel való ellentéte miatt indítványozták megsemmisítését [29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145., 151.].

[110] Először a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban, ABH 1991, 175., 176.

tartalmi ismérveit folyamatosan ki nem fejlesztette az Alkotmánybíróság, indokoltan tartózkodott az alkotmányellenesség ilyen megfoghatatlan használatától. Jellemző módon ezt is hatásköri érveléssel tette: „az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik".[111]

Az Alkotmánybíróság azonban 1992-től – az igazságtétel problémájától is szorítva – új utat nyitott. Elvileg leszögezte, hogy a jogállam alapértékének sérelme *önmagában is* megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét; a gyakorlatban azonban a jogállam tartalmát adó különféle köztes mércék használatát kezdte meg, mint a jogbiztonság vagy a norma egyértelműsége. A normák ütközésekor ettől kezdve – mivel párhuzamosan tovább élt a régebbi, elhárító formula is – az Alkotmánybíróság választása szerint nemcsak az elutasítás kínálkozott, hanem konkrét alapjogsérelem hiányában a jogállamiság tartalmát adó alkotmányellenességi kritériumok használata is. Ezek a mércék az esetek többségében a törvényi rendelkezések „ellentmondása" helyett valamelyikük önmagában vett alkotmányellenességét engedték megállapítani: az egymással ütköző két törvény *egyike* nem világos, *egyike* ütközik a jogbiztonságba, a bizalmi elvbe, vagy az egyre újabb, használatba vett „alkotmányos értékekbe". Az utóbbiak összeérnek (kapcsolatba hozhatók) az egyes különös alkotmányos jogokra vonatkozó tartalmi mércékkel. Például a bizalmi elv szerepelhet a tulajdon védelmétől kezdve a közteherviselésen és a szociális jogokon át a jogállamiságig bárhol. Ma már számos megoldás kínálkozik tehát arra, hogy *az alkotmányos mércék megsokasodása révén* az Alkotmánybíróság a korábban elutasított norma-összeütközéseket érdemben elbírálja,[112] sőt – ha úgy akarja – az eredeti módszertani vagy hatásköri kérdést föl se vesse.

[111] Ott, ahol a törvények ellentmondása már 1991-ben is kidolgozottabb generálklauzulát érintett, például a 70/A. §-t, az Alkotmánybíróság nem vonult vissza az alapítélet elvi élű megállapításaiba a konkrét alapjogsérelmet illetően.

[112] A normák ütközését jogállamiság-ellenesnek állító, de konkrét alapjog sérelme hiányában 1991-ben elutasított indítványhoz hasonló tényállású 1996-os döntés jól mutatja ezt. 1991-ben az indítványozók azt sérelmezték, hogy külföldi részvétellel működő társaságok annak ellenére kötelesek *egy másik törvény alapján* közterhet viselni, hogy a külföldi befektetésekről szóló törvény a társasági adón túli minden tehertől mentességet ígért. 1996-ban e mentesség még fennállt, az adókedvezményt mégis korlátozták. Az adófajtákat is újraszabályozó módosító törvény az eredeti, és hatályban tartott ígéretnek mondott ellent. A bizalmi elv megsértése alapján itt az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet állapított meg. Ha az Alkotmánybíróság 1991-ben ezeket az eszközöket és mércéket ismerte és alkalmazta volna, az indítványnak helyt adhatott volna. Lásd 941/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 525. és 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61.

Az Alkotmány egészét mércének véve, az eredetileg irrelevánsnak tekintett norma-összeütközések érdemi eldöntésére egy további módszer is kínálkozik, amely az előbbinek a fordítottja. Nem azt keresi az bíróság, hogy az egymással ellentétes törvények valamelyike ütközik-e egy alkotmányossági mércébe, ellenkezőleg, abból indul ki, hogy *egyikük* éppen *valamely alapjog biztosítéka, vagy végrehajtása*. Továbbá a vizsgálatban benne tartja mindkét ütköző törvényt. Ekkor a hierarchikus normakontrollnál alkalmazott együttes szemlélet arra vezet, hogy az önmagukban egyenrangú jogforrások között mégis alkotmányossági fontossági sorrend keletkezik. Még az sem szükséges, hogy a „garanciális" jogszabály tartalma kényszerítően következzék az Alkotmányból, a vele ellentétes törvény mégis alkotmányellenes lehet. Hangsúlyozni kell, hogy az egyik törvény kapcsolódása valamely alapjoghoz szükséges feltétele, de önmagában *nem alapja* az alkotmányellenességnek; az alkotmányellenesség általánosabb sérelem miatt: az „alkotmányellenes helyzet" okán állapítható meg. Azaz a törvények ütközésének ebben az esetében *nem egyikük*, a „garanciát" megtörő törvény közvetlen anyagi alkotmányellenességéről van szó, hanem a jogszabályok és az Alkotmány együttállása alapította meg az alkotmányellenes helyzetet. Egy friss példa jól szemléltetheti ezt. Az egyházakról szóló törvény az egyház által fenntartott oktatási intézmény számára az államiakkal azonos támogatást ír elő. Az ezzel ellentétes közoktatási törvény a vallásgyakorlás szabadságának egy fontos végrehajtási törvényébe ütközik. Az egyházakról szóló, garanciális törvényről sosem állította az Alkotmánybíróság, hogy a benne foglalt finanszírozási megoldás az Alkotmányból kényszerítően következne.[113] Amíg viszont ez a tételes jogi helyzet, a garanciális rendelkezés végre nem hajtása alkotmányellenes.[114]

Az egyházi törvényt megszegő, azt végre nem hajtó (de nem módosító) költségvetési törvény alkotmányellenessége *tehát nem a vallásgyakorlás szabadságának megsértése miatt* állapítható meg. Ha így lenne, nem lenne szükség az egyházakról szóló törvény közvetítésére, s nem törvények ütközéséről, hanem a költségvetési rendelkezés közvetlen, tartalmi alkotmányellenességéről kellene döntenie az Alkotmánybíróságnak. Az egyházi törvény nélkül, sőt a közoktatási törvény azon rendelkezése nélkül, amely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási intézményei a teljes támogatást minden esetben megkapják, nem születhetett volna meg az Alkotmánybíróság

[113] De még kevésbé azt, hogy alkotmányossági kifogás állna fenn a törvényhozónak a vallásgyakorlásra vonatkozó elképzelésével szemben.

[114] 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 114., 115. Az Alkotmánybíróság az egyenlő anyagi támogatást alkotmányos követelményként írta elő.

ilyen döntése. Sőt, implicite szerepet játszik az Alkotmánybíróság többször hangoztatott felfogása is arról, hogy a lelkiismereti és vallási meggyőződést, továbbá a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozást a személyiség egészét meghatározó olyan tényezőknek tartja, amelyek alkotmányosan megalapozhatják a pozitív diszkriminációt. A közoktatási törvény alkotmányellenességének valódi oka tehát a *jogállamiság sérelme* az Alkotmánybíróság 1990-től töretlen gyakorlatával összhangban: „az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől". „Alkotmányellenes helyzet" állt tehát elő az egyházi törvény rendelkezésének nem teljes végrehajtásával, hasonlóan a mulasztáshoz, ahonnan a fenti idézet származik.[115]

Ez az eszköz, „szituációs" párdarabjaihoz hasonlóan, megmarad az egyedi ügytől függő mérlegelés keretein belül. Nem teremt tehát az Alkotmánybíróság az eszközhasználat folytán előálló eseti különbségeken túl[116] *semmiféle állandó hierarchát a törvények között.* A „garanciális törvényt" *tartalma* teszi azzá, amely más törvényekkel és az Alkotmánnyal való *együttállásban* jut jelentőséghez, s amelyet éppen e „helyzet" vonatkozásrendszerében, esetileg állapít meg az Alkotmánybíróság.

Az „alkalmi normahierarchia" alapján való döntés teljesen illeszkedik *a több jogszabály és az Alkotmány együttes megítéléséből* levezetett alkotmányellenesség gyakorlatába. Ismétlés helyett csak utalok azokra az esetekre, amikor „önmagukban" alkotmányos rendelkezések más szabályokkal együtt már alkotmánysértőnek minősültek (MTV vagy a bíróságok elhelyezése a költségvetési törvényben); vagy ahol adott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát azért nem vitte végig az Alkotmánybíróság, mert az („önmagában" kétségtelenül fennálló) alkotmányellenesség más jogszabályokkal *végeredményben* kiküszöbölhető volt. (Ilyen lehetősége lett volna a törvényhozónak az élettársi viszony egyes jogkövetkezményeinek függetlenítésére az együttélők nemétől.) *Más jogszabály betartását* rendelni a vizsgált törvény alkotmányossági feltételéül az Alkotmánybíróság legújabb megoldásai között található. (Az „ágyszámcsökkentési törvény" alkotmányos, ha a társadalombiztosítási törvény szerinti alanyi jogú szolgáltatások nem sérülnek.)[117] Vajon nem az alkotmányossági kérdés megfogalmazásától függ-e,

[115] 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83., 86.

[116] Amelyek a „szelíd" szankciók, az alkotmányos követelmény előírása, illetve a mulasztás megállapítása következtében elkerülhetetlenül kialakulnak.

[117] Ugyancsak az összes alkotmánybíró egyhangú döntése volt [54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173.].

hogy – a „rossz" szabályozással amúgy is összefonódó – mulasztást tételez fel az Alkotmánybíróság; vagy utólagos normakontrollt kezd-e, amelynek során egy másik törvény hozzárendelésével, a köztük lévő viszony alapján állapítja meg, hogy milyen feltételekkel „alkotmányos a helyzet"; avagy pedig törvények közötti ellentmondásból indul ki, amelyek közül az egyik betartása a másik alkotmányosságának feltétele, s amíg az összhangot a törvényhozó meg nem teremti, nem alkotmányos a helyzet? (A finanszírozási rendszer átalakítása – „ágyszámcsökkentés" – ellentétes a tb-törvénnyel, ha a tb-szolgáltatások garantálása csorbát szenved; az utóbbi igények sérthetetlenségének alkotmányos követelménnyé emelése éppúgy „felemeli" a tb-törvényt a hierarchiában, ahogy az egyházi törvényt garanciális jellegének megállapítása a közoktatási törvény fölé helyezheti.)

Az Alkotmánybíróság az itt bemutatott „szituációs" alkotmányellenesség technikáját sosem problematizálta a maga számára, de – mint a mulasztás esetén is – érzékelte és kihasználta lehetőségeit. A mulasztásnál szükség volt arra, hogy az Abtv. feltételeinek kiterjesztő értelmezését lefektesse az Alkotmánybíróság; itt – noha szabály nem volt – mégis meggyökereztek releváns formulák. Az Alkotmánybíróság kezdettől élt azzal, hogy valamely norma „önmagában" nem alkotmányellenes, de az adott esetben és összefüggésben igen. Az alkotmányellenesség ilyen megállapítását törvényszerűen egészítette ki az alkotmányos szituáció felvázolása, majd pedig megteremtésének előírása a jogalkotónak címezve. Alkotmánybíróság egész hatáskör-használatának alakulása vezetett el oda, hogy a periódus végén olyan alapvető ítélet épülhetett erre a módszerre, mint a második abortuszhatározat.[118] A döntés problémamentesen illett az Alkotmánybíróság gyakorlatába.

A formális alkotmányellenesség

a) Az Alkotmány értelmében a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes; a miniszterelnök és a Kormány tagjainak rendeletei nem lehetnek ellentétesek a törvénnyel, valamint a Kormány rendeleteivel és határozataival; s a helyi képviselő-testület rendelete sem állhat ellentétben magasabb szintű jogszabállyal [35. § (2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés, 44/A. § (2) bekezdés].

[118] Az ellenőrizetlen súlyos válsághelyzet indikációja önmagában nem alkotmányellenes, viszont csak akkor alkotmányos, ha a törvényhozó megalkotja az Alkotmánybíróság által megkívánt és részletezett ellensúlyokat a magzati élet védelmére. Az indokolás többször hangsúlyozza, hogy a támadott indikáció a terhességmegszakítás teljes jogi feltételrendszerének összefüggéseibe ágyazva vizsgálandó [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333., 348. skk.]

A jogforrási hierarchiát tehát az Alkotmány is tartalmazza, s ez teszi lehetővé, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály puszta ellentmondása egy magasabb szintű normának önmagában, tehát anyagi alkotmányellenesség nélkül is megalapozza az alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróság gyakran döntött az Alkotmány 35. §-a idézett rendelkezéseire hivatkozva; a hierarchia megsértése az indítványokban is rendszeresen használt érv, különösen önkormányzati rendeletek alkotmányellenességével kapcsolatban. Közelebbről nézve azonban az esetek többségében nem puszta – s tartalmilag alkotmányossági problémát fel sem vető – ellentétről van szó a rendeletek és törvények között. A jogforrási hierarchia sérelme inkább rövid formula, amely a további részletes indokolást fölöslegessé teszi. Csupán a részletes indokolást, mert a határozat indokolása általában meg is nevezi azt a problémát, amely a jogszabályok közötti ellentmondás mögött az anyagi alkotmányellenességet is megalapozza. Tipikusan ilyen például, hogy a rendelet a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedik vagy nem is volt felhatalmazása a szabályozásra. Mindkettő sokszor előfordul önkormányzati rendeletek esetében. Igen gyakran a rendeletekben nem vezetik keresztül a törvény fogalmainak módosítását vagy általában a törvénymódosítások következményeit. Az így keletkezett ellentmondások a legkülönbözőbb alkotmányos problémaként megfogalmazhatók lennének, a jogbiztonságtól kezdve akár a bírósági hatáskör korlátozásáig. A célnak azonban a hierarchikus alkotmányellenesség megállapítása is megfelel, különösen, ha az indítvány is erre hivatkozott.

Az Alkotmány eredeti szövege még tartalmazza az *alkotmányerejű törvény* fogalmát, amelyet 1990 júniusában az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény szüntetett meg. Nem kétséges, hogy az alkotmányerejű törvény a jogforrási hierarchiában a törvények felett állt. Létezésének fél éve alatt többször foglalkozott az Alkotmánybíróság azzal, *mit* kell alkotmányerejű törvénnyel szabályozni, az alkotmányerejű törvénnyel kapcsolatos hierarchikus problémák azonban egyszer sem merültek fel. Pedig ha az alkotmányerejű törvények „az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét", és „elfogadásuk az Alkotmányéhoz hasonlóan" minősített többséget kíván, s csupán az Alkotmány „tehermentesítése" miatt szabályozzák az alapvető alkotmányos jelentőségű kérdéseket külön törvényben[119] – akkor az Alkotmánybíróságnak ki kellett volna mondania, hogy az alkotmányerejű törvénnyel ellentétes törvény is alkotmányellenes. (S tisztáznia kellett volna az alkotmányerejű törvény és az Alkotmány viszonyát is: ellentmondhat-e az alkotmányerejű törvény az Al-

[119] Az alkotmánymódosításról szóló törvényjavaslat indokolása a 10. §-hoz. (Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvényhez.)

kotmánynak, van-e hatásköre az Alkotmánybíróságnak erre a vizsgálatra, mik a következményei?) Ezek a kérdések azonban akkor sem merültek fel, amikor az Alkotmánybíróság – legalábbis elviekben – az Alkotmány felülvizsgálatának lehetőségével foglalkozott.[120]

Az alkotmányerejű törvények helyébe lépett, minősített többséget kívánó törvényekről viszont az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy politikai értelemben ugyan az alkotmányerejű törvények helyébe léphettek, de jogilag nem. „A minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény fölött."[121]

A *nemzetközi szerződések helyét a jogforrási hierarchiában* az Alkotmánybíróság magától értetődő természetességgel a törvények felett, de az Alkotmány alatt jelölte ki.[122] Ez a természetesség akkor sem igazán természetes, ha a bíróság elkötelezettségét nézzük az emberi jogi egyezményeknek való megfelelésre,[123] bár ez a fenti rangsor problémátlan elfogadására biztosan hatással volt. Alátámaszthatja másrészt ezt a felfogást az Abtv. is. A törvénybe az utolsó pillanatban bekerült hatáskör „a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára"[124] már csak elnevezésével is azt sugallja, hogy a belső jog „ütközik" a nemzetközi szerződésbe, amely ezért nyilván, mint a kontroll mércéje, felette áll annak. Valóban, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos szintű jogszabály ütközik a nemzetközi szerződésbe, a jogszabályt meg kell semmisíteni (Abtv. 45. §). A törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés tehát a törvény felett áll. Azonban még az Abtv. szerint sincs *elvi* hie-

[120] Lásd az *Alkotmánybíróság első éve* című tanulmányt ebben a kötetben.

[121] 4/1993. (II. 2.) AB határozat, ABH 1993, 63. Ha egy minősített többséget kívánó rendelkezést egyszerű többséggel elfogadott törvény módosít, az nem hierarchikus kérdés, vagyis nem a feles törvény ellentmondása egy kétharmados törvénynek, hanem a feles törvény megalkotásának problémája.

[122] Amikor az Alkotmánybíróság saját magát idézve „az Alkotmány, a nemzetközi szerződés és a belső jog hierarchiájáról" beszél, ezt a sort egyben hierarchikus sornak is tekinti [53/1993. (X. 12.) AB és 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 327.; ABH 1997, 48.].

[123] Lásd az Emberi Jogok Európai Bizottsága joggyakorlatának hatásáról szóló tanulmányt ebben a kötetben; vagy akár a halálbüntetésről szóló határozat indoklását az Emberi jogok európai egyezményének való megfelelésről akkor, amikor az egyezményt még alá sem írtuk.

[124] Eredetileg csak a még meg nem erősített szerződések kontrollja volt az Abtv. javaslatában. Az ellenzék követelésére 1989. szeptember közepén, közvetlenül a tárgyalások lezárása előtt egészült ki az Abtv. – rögtön a ma is hatályos szöveggel, amelyet a parlamenti vita sem érintett.

rarchia a nemzetközi szerződés és a belső jogszabályok között. Ha olyan jogszabály „ütközik" a nemzetközi szerződésbe, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az Alkotmánybíróság hozhatja meg azt a – politikai – döntést, hogy a nemzetközi szerződést megkötő szervet hívja-e fel a szerződés módosítására, vagy a belső jogszabály megalkotóját az ellentét kiküszöbölésére (Abtv. 46. §). Vagyis ekkor még csak nem is a kihirdető jogforrások határozzák meg a nemzetközi szerződés és a belső jog hierarchiáját, hanem az Alkotmánybíróság mérlegelése.

Különleges helyet biztosít azonban az Alkotmánybíróság *a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak*. Ezeket maga az Alkotmány 7. § (1) bekezdése teszi a magyar jogrend részévé, s a hierarchiában kétségtelenül a törvények felett állnak. De nem az Alkotmány felett. Bármilyen különleges státust is biztosított az Alkotmánybíróság az általánosan elismert szabályoknak, s mintegy „megnyitotta" a magyar jogrendet e szabályok közvetlen érvényesülése előtt a 7. § révén, sőt írta elő, hogy még az Alkotmányt is úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai érvényesülhessenek, kifejezetten fenntartotta, hogy az Alkotmány ezek felett áll, s hogy az Alkotmánybíróság éppen ezért jogosult *minden*, belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára.[125]

b) Az alkotmányos jogforrási hierarchia sajátos kérdése, hogy a *törvényhozási tárgyak valóban törvényben kerülnek-e szabályozásra*. Az Alkotmány megköveteli, hogy az alapvető jogokra és kötelességre vonatkozó szabályokat törvény állapítsa meg [8. § (2) bekezdés]. A rendszerváltás előtt ilyen szabályokat tömegesen rendeletben állapítottak meg. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata értelmében – azokat a törvénynél alacsonyabb szintű szabályokat, amelyek alapjogra vonatkoznak, és amelyeket az Alkotmány hatálybalépése előtt bocsátottak ki, pusztán formális okokból – tehát ha egyébként anyagilag nem állnak ellentétben az Alkotmánnyal – nem semmisíti meg. Ezáltal sikerült a tömeges joghézagok veszélyét elhárítani; joggal bízva abban, hogy idővel szinte valamennyi jogterület törvényi újraszabályozására sor kerül.

Tartalmi szempontból is tisztázandó azonban az a kérdés, hogy a megtámadott rendelkezés törvényi szintet igényel-e, avagy rendeleti formában is alkotmányosan kibocsátható volt; az Alkotmánybíróság rögzítette az irányadó mércét.

[125] Lásd a „büntetőjogi igazságtételt" megoldó határozatot, amely a háborús és az emberiesség elleni bűncselekmények üldözhetőségének elévülhetetlenségét a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján tartja alkotmányosnak. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.] A nemzetközi szerződés felülvizsgálatára lásd a 4/1997. (I. 28.) AB határozatot, ABH 1997, 50.

Hasonló a feladat, ha a minősített többség szükségessége képezi az utólagos kontroll tárgyát.

Az Alkotmány által megkívánt törvényi szabályozási szint és a rendeleti szintű szabályozási lehetőségek elhatárolásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni."[126]

> Az Alkotmánybíróság ezzel a – tartalma szerint – elvont alkotmányértelmezéssel[127] valójában a parlament segítségére kívánt sietni; hiszen az első szabad választást követő egy év elteltével kiderült, hogy a mértéktelenné vált törvénygyártás a jogalkotás működési és minőségi zavaraihoz vezet – bármennyire is érthető volt a politikai inga kilengése a rendeleti szint korábbi uralma után. Az Alkotmánybíróság üzenetét sem akkor, sem később nem értették meg (jellemző módon valószínűleg meg sem hallották[128]), s azóta is csak az általa adott szabálynál sokkal bonyolultabb elképzelések merültek fel, például a Kormány felhatalmazása törvényhozási tárgyak rendeleti szabályozására. A szükségtelenül megemelt jogforrási szint nem alkotmányossági kérdés, és a továbbiakban nem tartozik az Alkotmánybíróságra.
>
> Viszont meglepő, hogy mindezek ellenére milyen gyakran kellett rendeleteket megsemmisítenie az Alkotmánybíróságnak, vagy azért, mert a 8. § (2) bekezdésébe ütközve alapjogot szabályoztak, vagy pedig azért, mert törvény alkotmányellenesen adott felhatalmazást rendeleti szabályozásra.[129]

[126] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.

[127] Amely egyébként utólagos normakontrollra irányuló indítvány nyomán, az abortusz-határozat részeként született [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 300.].

[128] Az Országgyűlés alelnöke és egyben az alkotmányjogi bizottság elnöke az Alkotmánybíróság határozata után néhány héttel terjedelmes cikkben panaszkodott a probléma megoldhatatlanságáról. Utóbb kiderült, hogy az Alkotmánybíróság határozatára senki nem hívta fel a figyelmét.

[129] Itt is kitetszik, hogy az akár túlhajtott jogállami formaságokkal párhuzamosan a régi beidegződések milyen makacsul továbbélnek – lásd például az adóalanyok és -tárgyak körének meghatározását KSH-közleménnyel, s még inkább kiküszöbölése keserves huzavonáját; vagy annak tanulságos voltát, hogy a (levéltári) kutatás szabadságának alapjog mivolta nem magától értetődő a jogalkotónak, aki a régi szabályozás struktúráját a rendszerváltás után is változatlanul hagyta. Alapjog rendeletben való szabályozása mégis általában régebbi rendeletekben fordult elő [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 101.].

> Különösen érdekes, hogy a bíróság a második abortuszhatározatban preventíve előírta, hogy a súlyos válsághelyzet fogalmát és alkalmazási feltételeit kizárólag törvény határozhatja meg.[130] Elvi vagy módszerbeli hozadéka ezeknek az ügyeknek érthetően csekély. Ilyen például, hogy adóügyekben vagy vállalkozás szabadságát feltételhez kötő jogszabálynál nyilván külön határt kellett húzni törvényre és rendeletre tartozó témák között; hogy biankó felhatalmazást törvény nem adhat rendeleti alapjog-korlátozásra; vagy hogy az Alkotmány előttről származó formai alkotmánysértést tartalmivá változtatja az is, hogy az Alkotmány alapján nem hozták meg a szükséges törvényt.[131]

Hasonlóképpen merült fel a kérdés több alkalommal utólagos kontroll során: vajon az adott törvény elfogadása nem kívánt volna-e minősített többséget. Az Alkotmány több alapjog esetében előírja, hogy az adott jogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság kötelező erővel állapította meg, hogy a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény határozza meg.[132]

> A fent idézett határozat közzététele napjával, 1993. február 12-ével lezárta a kétharmados törvények politikai eszközkénti használatának első szakaszát. Természetesen a minősített többség minden olyan parlamentben, amelyben a kormány ezt a szavazati arányt nem éri el, a kisebbség politikai fegyvere, s azt eredményezi, hogy bizonyos alapintézmények és alapjogok szabályozása csak a kormány és az ellenzék kompromisszumával történhet. Az első törvényhozási ciklusban rendszeresen vitatták az Alkotmánybíróság előtt, hogy egy törvényt kétharmados többséggel kellett volna-e meghozni. Az eldöntendő elvi kérdés az volt, vajon az illető alapjogról szóló minden törvényi rendelkezés, vagy csupán „az arról szóló törvény" követeli-e meg a két-

[130] A törvényi definíciót nem pótolhatja sem alacsonyabb jogforrás, sem jogalkalmazói jogértelmezés [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.].

[131] Taxik számának rendeleti korlátozására ismérvek nélküli felhatalmazást törvény nem adhat [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 124.]; az MTI felügyeletét szabályozó 1986-os MT határozat (más okok mellett) a szükséges kétharmados törvény késése miatt anyagilag is alkotmányellenes [61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317.].

[132] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

harmados szavazatarányt (s mi minősül ilyen törvénynek). Az Alkotmánybíróság szűkítő értelmezése a szokásos rendszertani, s az Alkotmány egészét – benne a parlamentáris rendszer természetét tekintő – érveken nyugodott. Ugyanakkor egészen 1997-ig[133] itt fordult elő egyedül történeti értelmezés is. Ez elkerülhetetlen volt az 1989-es „alkotmányerejű törvények" és a választások után helyükbe lépő kétharmados törvények közötti különbség megvilágításához, s ahhoz is, hogy a bíróság az alkotmányerejű (kétharmados) törvények egykori, kiterjesztő értelmezésétől elhatárolhassa magát.[134] Bár minden ilyen vitában a döntés korábban is logikusan csak az Alkotmánybíróság kezében lehetett (mert vajon az Országgyűlés milyen többséggel dönthetett volna?), a kritériumok kötelező és előre látható meghatározásával az Alkotmánybíróság szerepe vitán felülivé vált, s céltalanná tette az alkotmányossági vizsgálatot eszközként felhasználó próbálkozásokat is. 1993-ban nem is került több ilyen indítvány az Alkotmánybíróság elé.[135] 1994-től pedig a több mint kétharmados kormánytöbbség egy ciklusra tárgytalanná tette a kétharmados törvények eredeti funkcióját. Ettől kezdve az lett alkotmányossági kérdés, hogy egyáltalán figyelnek-e még a minősített többségre, mint puszta eljárási kötelezettségre. Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok jogainak a Bokros-csomagban bevezetett korlátozása kapcsán rendelkező részben „alkotmányos követelményként" figyelmeztet erre, nem is a támadott jogszabályra vonatkoztatva, hanem mintegy megelőzés céljából.[136] 1997-ben hosszabb indokolási fejtegetés foglalkozik azzal, hogy mégsem közömbös, szenteltek-e figyelmet a kétharmadosságnak. Az alkotmánybírósági teszt ugyanis törvényen belül is differenciál, s kívánhat feles törvény csupán néhány rendelkezéséhez minősített többséget. Az eljárási követelmény elsikkadása esetén ezért fokozottan fennáll a törvény megsemmisítésének veszélye.[137] A harmadik törvényhozási ciklusban, ahol a Kormánynak nincs kétharmados többsége, újra feléledt a probléma, s eldöntése annak próbája lett, vajon az új Alkotmánybíróság követi-e elődjét.[138]

[133] Az Alkotmánybíróság hatáskörének, az utólagos normakontroll terjedelmének értelmezéséig [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 45. sk.

[134] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 49., 58–64.

[135] S utána sem. Az egyetlen „hagyományos" határozat 1995-ben egy 1992-ben beadott indítványt bírált el, s tartotta az 1993-ban bevezetett teszt alapján a fegyveres erők hivatásos tagjai szolgálati viszonyát szabályozó törvényerejű rendelet „feles" törvénynek [183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 598.].

[136] 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.

[137] 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 39.

[138] [Nem követte. Lásd az 1/1999. (II. 24.) AB határozatot, ABH 1999, 25.]

EGYES ALAPVETŐ JOGOK

A magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatából az alapjogok egyértelmű *hierarchiája* rajzolódik ki. Ennek nincs pozitív jogi alapja – a magyar Alkotmány például nem ismer „örökre szóló"-klauzulát. Az Alkotmánybíróság tudatosan nem szól az „Alkotmány értékrendjéről", hanem az illető alapjogok sajátosságain keresztül kísérel egyfajta rangsort megalapozni. A magyar Alkotmány ugyanis ideológiasemlegessé vált, miután az 1990. júniusi szabad választások után valamennyi ideológiai és szellemi áramlatra vonatkozó utalás kikerült a szövegből.

A hierarchia csúcsán az élethez és az emberi méltósághoz való jog áll; „sérthetetlenségük" az abszolútum szintjére emelkedett: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a jogok fogalmilag korlátozhatatlanok. Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot a kommunikációs alapjogok követik: a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, a vallás- és lelkiismereti szabadság, amelyekkel szemben – ugyanúgy, mint Németországban – más alapjogok megszorítóan értelmezendők. A bírósági jogvédelemhez, valamint a jogorvoslathoz való jog, továbbá a büntetőjogi garanciák a rájuk vonatkozó határozatok viszonylag nagy száma miatt különleges súlyt kaptak. A tulajdonvédelem ezzel szemben nemcsak a tulajdon szociális kötöttségének elismerése miatt, hanem az egykori államosításokért adott kárpótlás révén is viszonylagossá vált. Az alkotmányos elvek közül a jogállamisági klauzula talán túldimenzionált szerephez jutott. Alkotmánybíróságban a sajátos történelmi helyzetben, amikor a legfontosabb cél a jog formális uralmának helyreállítása volt a politika felett, a jogállamiság alapelve csaknem azonossá vált a jogbiztonság fogalmával.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

a) Az emberi méltósághoz való jog egyrészt mint „általános személyiségi jog", illetve *constitutional privacy* „szubszidiárius alapjogként" használatos – ahogy e szerep a német vagy az amerikai alkotmányjogi gyakorlatból is ismert.

b) A másik oldalról az emberi méltósághoz való jogot az élethez való joggal, sőt a jogképességhez való joggal egységben kell szemlélni. E három jog kölcsönösen egymásra vonatkoztatva a sajátos emberi státus jogi kifejezése.

Az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó döntését nem kívánta sem a halálbüntetés preventív hatásának bizonyíthatatlanságát állító, végső soron pragmatikus kriminológiai érvekkel, sem pedig e büntetés „szokatlan és kegyetlen" jellegével alátámasztani. Ezzel az Alkotmánybíróság ki is akarta vonni indokolását a gyakorlatias viták köréből.[1] El kell ismerni, hogy ez a szándék viszont értékdeklarációkat eredményezett; olyan értékekkel való indokolást, amelyek az Alkotmányon kívül helyezkednek el. A bíróságnak azt a dogmatikai problémát kellett megoldania, hogy az Alkotmány (csak) az élet és emberi méltóság jogától való „önkényes" megfosztást tiltja. Az „önkényesség" értelmezése vált tehát kulcskérdéssé. A halálbüntetésről szóló határozathoz fűzött párhuzamos vélemények közül több is a jog felett álló értéknek, a jogok forrásának és nem alapjognak tekinti az emberi életet és méltóságot. A jognak kötelessége ezen értékek megóvása; más értékeket nem helyezhet ezek fölé; az értékek ilyenfajta átrendezése „önkényesnek" minősülne. Saját indokolásomban megkíséreltem igazolni, hogy e jogok kölcsönösségük és feltétlenségük nélkül elveszítenék sajátos emberi vonatkozásukat. Az élethez való korlátozható jog, mely tulajdonképpen pusztán állami kötelezettséget jelent az élet védelmére, valamennyi élőlényt (ha nem is azonos mértékben) megilleti. Másik oldalról az embert minden más élőlénytől és a jogi személyektől is az különbözteti meg, hogy míg az utóbbiak teljesen jogi szabályozás alá vonhatók, az ember a maga teljességében a jog számára nem hozzáférhető. Ez az autonómia, és annak egyenlősége fejeződik ki az emberi méltósághoz való jogban. Az emberi méltóság az élethez való joggal egységben tesz minden emberi életet azonos értékűvé, vagyis egyformán sérthetetlenné. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog esetén nem lehet különbséget tenni lényeges tartalom és korlátozható rész között. Az ezektől a jogoktól való megfosztás fogalmilag „önkényes".

[1] Az Alkotmánybírósággal szemben gyakran hangoztatott nézet szerint az Alkotmánybíróság túllépte hatáskörét, mivel a halálbüntetés eltörlése az Országgyűlés feladata lett volna. Ez az álláspont nélkülöz minden jogi alapot. Másrészt a hosszú eljárás során – mely a nyilvánosság előtt is jól ismert volt – az Országgyűlés elé egyetlen, erre az ügyre vonatkozó törvényjavaslat sem került. A felháborodást keltő gyilkossági esetek után rendszerint sokan a halálbüntetés visszaállítását követelik, s hálás témája ez a választási kampányoknak is.
Ezzel szemben az abortuszdöntés és az utána következő törvényhozási procedúra meglepő módon alig váltott ki közérdeklődést. A halálbüntetés-ítélet: 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.

E gondolatmenet felidézésére az abortuszdöntés megértéséhez van szükség. A halálbüntetés eltörléséről szóló határozat kihirdetését követően többen felhívták a figyelmet a terhességmegszakítás ügyében várhatóan felmerülő – az élethez való jog feltétlenségéből adódó – problémákra. Az abortuszítéletben az élethez és az emberi méltósághoz való jog egységét és abszolút voltát képviselő álláspontot már a bíróság többsége is elfogadta. Az Alkotmánybíróság döntését, mely a méhmagzat jogállásának rendezését, státusának megállapítását az Országgyűlés feladatává tette, nem lehet kibúvóként vagy menekülésként értékelni. A határozat – amely indokolásával együtt nem az aktuális vitáknak szólt, hanem a megalkotandó törvényre irányult[2] – sokkal inkább az élethez való jog sérthetetlenségének logikáját vitte végig; a méhmagzat jogállását olyan előkérdésnek tekintette, melyre az Alkotmányból nem vezethető le kötelező válasz. Amennyiben a méhmagzat jogi értelemben embernek számít, akkor az élethez és emberi méltósághoz való feltétlen alanyi jog éppúgy megilleti, mint a többi embert. Ellenkező esetben csupán az élet védelmére vonatkozó objektív állami kötelezettség hatókörébe tartozik. Ez a védelem azonban már nem abszolút, tehát vele szemben az anya önrendelkezési joga is mérlegre tehető. Az Alkotmánybíróság éppen e radikális kérdésfelvetéssel akarta elkerülni az abortuszítéletekben rendszerint felfedezhető logikai törést: ezek ugyanis egyrészt a magzat élethez való jogát hangsúlyozzák, másrészt azonban mégiscsak lehetségesnek tartják e jog „korlátozását" – ami csakis e jog megsemmisítését, az élettől való megfosztást jelentheti. Meglepő lehet, hogy az Alkotmánybíróság, amikor a biológiai, az etikai és a jogi értelemben vett emberfogalom viszonyáról beszél, a magzat jogalanyisága elismerésének jelentőségét és horderejét a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítja. Ezt a hasonlatot a bíróság a magzat személy voltának a közvéleményben is egyre erősödő elismerésével támasztja alá. Noha szó sincs határozott „pro life"-döntésről, az Alkotmánybíróság mégis szabad utat nyitott a magzat ember voltát elismerő jogfejlődés – mint az Alkotmánnyal nem ellenkező lehetőség – előtt. Arra az esetre, ha az Országgyűlés nem menne ilyen messzire, és a magzat jogalanyiságát nem mondaná ki, az Alkotmánybíróság mindkét szélsőséges megoldást – az abortusz teljes szabadságát, valamint abszolút tilalmát – alkotmányellenesnek minősíti.

Az Országgyűlés nem ismerte el a magzat jogalanyiságát: lehetővé tette a terhességmegszakítást minden esetben, amikor az anya azt állítja, hogy válságos

[2] Az akkor hatályos rendelkezéseket – az egészségügyi miniszter rendeletét – formális okokból mindenképpen meg kellett volna semmisíteni. Az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat ugyanis törvényben kell megállapítani [Alkotmány 8. § (2) bekezdés]. Ehhez viszont meg kellett indokolni, hogy az abortusz valóban alapjogokra „vonatkozik" [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 272.].

helyzetben van. A krízisszituáció felülvizsgálhatóságát a törvényhozó kizárta.[3] E törvény jelenleg az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatára vár. Nyilvánvalóan a kulcskérdés már nem az emberi jogállás problémája lesz, hanem az egyik oldalon az objektív életvédelemhez, a másikon viszont az anya személyiségi jogához fűződő érdekek mérlegelése.

Egy nemrégiben érkezett indítvány (szintén popularis actio) alapján az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia az eutanáziával kapcsolatos alkotmányossági kérdésekben. Az indítványozó azokat a rendelkezéseket kifogásolja, melyek az orvost a beteg haláláig folytatandó kezelésre kötelezik. Egy másik folyamatban levő ügyben az indítványozó a mesterséges megtermékenyítés lehetőségének házaspárokra korlátozását tartja sérelmesnek.

Az élethez való jog

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog természetéről rögtön az alkotmánybíráskodás kezdetén kifejtett nézetek rendkívüli erővel határozzák meg a lehetséges folytatást. A függő ügyek okkal függenek, de nem azért, mert elvi újraalapozásra volna szükség. Az Alkotmánybíróság alapozó ítéletei óta mind a halálbüntetés, mind az abortusz alkotmányjogi megítélésében lényeges események történtek a nemzetközi színtéren. A halálbüntetés az USA-ban ismét alkotmányos gyakorlattá vált, Európa azonban nem lépett vissza, sőt a nemzetközi trend is halálbüntetés-ellenes. Az abortusz kezelésében a hangsúly a tilalomról a megelőzésre helyeződik át. Az eutanázia kérdésében mindkét lehetséges álláspont érvei és tapasztalatai szaporodnak: Ausztrália utat nyitott az eutanáziának, s újabban Hollandia is, noha ott már a korábbi engedékenység komoly negatív kísérőjelenségeit regisztrálták, az USA alkotmánybíráskodása pedig – sokak várakozásával ellentétben – nem foglalt állást az eutanázia mellett. Az Alkotmánybíróság figyelemmel kísérte ezeket a változásokat, s nem sietett az első abortuszhatározat nyomán született magzatvédelmi törvény felülvizsgálatával. Többek között azért is várt ezzel, hogy az új törvény gyakorlati hatásáról adatok álljanak rendelkezésre. A kezdeti kedvező jelentések például nem bizonyultak tartós irányvonalnak, a helyzet tovább romlott.

[3] Az 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről. A jogszabály rendelkezik a kötelező tanácsadásról is, melynek azonban nem feladata, hogy a nőt a terhességmegszakítás elleni döntésre befolyásolja. A törvény hatálybalépése után a terhességmegszakítások száma visszaesett. Ma még nem állapítható meg, hogy ez az új törvénynek köszönhető-e, és ha igen, milyen mértékben. A korábbi szabályozás is meglehetősen liberális volt. Bár a kritériumokat a rendelet felsorolta, voltak ezek között generálklauzulaként fogalmazott feltételek is, mint például nehéz szociális helyzet.

Minden „hatásköri" kritika ellenére egyértelmű, milyen szerencsés volt, hogy a halálbüntetés eltörlése Magyarországon alkotmányossági, és nem politikai döntéssel történt. A visszaállítás egyszerű törvényhozással lehetetlen; a politikai és egyéb nyilatkozatok ezért tét nélküliek; a népszavazási kezdeményezések kilátástalanok. (Az Európai emberi jogi egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve ratifikálásából adódó nehézségeket a „visszaállítók" még számba sem vették komolyan.) Halálbüntetést visszaállító alkotmánymódosítás éppen az európai elkötelezettség miatt nem valószínű. A halálbüntetés parlamenten belüli és kívüli hívei érzelmi, illetve az elrettentő hatásról feltételezett, nem verifikálható gyakorlati érvekkel élnek. Az Alkotmánybíróság ezt az érvelési szintet elutasító indokolása külföldön talált megértésre és követésre: a rendszerváltás utáni Dél-afrikai Köztársaság új alkotmánybírósága idézte az Alkotmánybíróság érvelését. Ezzel a közvetítéssel került a magyar ítélet (és az Alkotmánybíróság) a világ vérkeringésébe, mivel a dél-afrikai fejleményeket sokkal nagyobb nemzetközi figyelem kísérte, mint a magyar rendszerváltást.[4] Az Alkotmánybíróság e határozata az indokolás újdonságának köszönhetően került a minták közé.[5]

A magzatvédelmi törvényt támadó indítványok tárgyában az Alkotmánybíróság csak 1998 végén hozott döntést, az első Alkotmánybíróság búcsúzó ítéletei sorában.[6] Ebben a határozatban is csak az első abortuszdöntés két leglényegesebb tartalmi megállapítása körében vizsgálódott: az indikáció és a magzat jogalanyisága tekintetében; a többi, ezekhez képest lényegtelen indítványt elkülönítette. Már ez is mutatja, hogy ezúttal a vizsgálat tárgya – szemben az első határozattal, amely tartalmi állásfoglalás nélkül, formai alkotmányellenesség megállapítására lett volna korlátozható – elkerülhetetlenül tartalmi;[7] továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmá-

[4] Tanulságos, hogy ez a nem is nekünk szóló figyelem nyitotta meg az utat afelé, hogy magyar határozatok bekerülnek az alkotmánybíráskodási antológiákba. A dél-afrikai alkotmánybíróság, amelynek alkotmányos kötelessége a más országokbeli alkotmánybírósági határozatok figyelembevétele, az Európa Tanács szakértői testülete, a Velence Bizottság strasbourgi adatbankjában talált a magyar halálbüntetés-határozatra. Az ítélet a magyar érvelésből az élethez és méltósághoz való jog különleges védelmét, s azt idézi, hogy az Alkotmánybíróságot nem befolyásolhatja sem a többségi akarat, sem a közvélemény. *S. v. Makwanyane,* 1995 (4) BCLR 665.

[5] Hatással volt a magyar ítélet a halálbüntetés eltörlésére Litvániában, Ukrajnában és Albániában is.

[6] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.

[7] Noha erre indítvány sem volt, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi szintű szabályozás követelménye ezúttal nem sérült: „az alapjogokkal való összefüggés szempontjából a magzatvédelmi törvényben foglalt szabályok elegendők" –

nyossági vizsgálatban az első határozatára támaszkodott. Valóban feltűnő, hogy az Alkotmánybíróság minden tekintetben az első határozatban tett megállapításait használja alkotmányossági kritériumként – azokat az „alkotmányos kereteket" is, amelyekre az Alkotmánybíróság kifejezetten a törvényhozónak címezve, mint az abortusz alkotmányos szabályozási lehetősége határaira „rámutatott", és az ezekre vezető indokolási részeket is. Az Alkotmánybíróság ezeket az új határozatban kifejezetten megerősíti, sőt kimutatja, hogy az első ítélet gondolatmenete az időközben hatályba lépett Emberi jogok európai egyezménye és annak gyakorlata tükrében is irányadó maradhatott. Ez a ragaszkodás a korábbi határozathoz meglepő is lehet, hiszen első látásra az új ítélet feladja az Alkotmánybíróság korábbi pozícióját: az 1991-ben az Alkotmányból levezetett indikációs követelményt, amely az akkor felvázolt lehetőségek közül a magzati élet védelmének minimuma.[8]

A második abortuszhatározat 1998-ban alkotmányellenesnek mondta ki, és megsemmisítette a magzatvédelmi törvényből a súlyos válsághelyzet meghatározását és azt a rendelkezést, amely szerint annak fennállását az állapotos nő a kérőlap aláírásával igazolja; valamint a végrehajtási rendelet azon részeit, amelyek a felülbírálat megtiltásával egyértelművé tették, hogy a terhességmegszakítást kérő nő ezen állítását ellenőrizni vagy mérlegelni nem lehet. A súlyos válsághelyzet definíciója (amelynek törvényhozási történetét az Alkotmánybíróság végigkíséri) önmagának mond ellent, s ezért a jogbiztonságot sérti; továbbá úgy is értelmezhető, hogy a magzatnak a legcsekélyebb védelmet sem nyújtja. Az viszont már nem is értelmezési kérdés, hogy az abortusz, a nő puszta állítására súlyos válsághelyzetéről, elvégzendő. A törvény ezért a magzati életnek semmilyen védelmet nem ad; nem

jóllehet igen sok lényeges részletet a végrehajtási rendelet tartalmaz, még az abortusz feltételei vonatkozásában is (ABH 1998, 337.).

[8] „A magzat életének védelme annak megfoganásától kezdve állami kötelesség, tehát a terhesség kezdeti szakaszában sem lehet egyedül az önrendelkezési jog az irányadó. Az állam objektív kötelezettségéből az élet védelmére az következik, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt. Különösen szükséges az indokolás azért, mert az abortusz esetében az állam életvédelmi kötelezettsége nem névtelen statisztikai kockázat elhárítását szolgálja, hanem egy emberi magzat szándékos megsemmisítéséről van szó. A törvényhozó által elégségesnek tartott indokokat a terhességmegszakítás törvényi feltételéül kell szabni." – Ez a követelmény, kiegészülve a másik oldalon a teljes abortusztilalom alkotmányellenességével, arra az esetre szól, ha az Országgyűlés nem ismeri el a magzat jogalanyiságát [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 316.].

teljesíti tehát az első alkotmánybírósági határozat alkotmányos követelményeit.[9]

Másrészt viszont az Alkotmánybíróság nem tartotta feltétlenül alkotmányellenesnek, ha a törvény a nő súlyos válsághelyzete esetén lehetővé teszi a terhesség megszakítását, és azt sem, ha a válsághelyzet vizsgálatáról a törvényhozó lemond. Ez tehát az eredetileg megkövetelt, tartalmilag meghatározott mércéjű és ellenőrzött indikáció feladása – ellenőrizhetetlensége esetén a „súlyos válsághelyzet" ismérve fenntartásának csakis szimbolikus jelentősége lehet. A bíróság azonban csak akkor tartja alkotmányosan megengedhetőnek a súlyos válsághelyzet vizsgálatának mellőzését, ha a törvény „egyszersmind a magzati élet védelmére irányuló megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít". A második határozat törvényhozónak címzett indokolási fejezete ezúttal ezeket az ellensúlyokat részletezi. A magzati élet védelmére irányuló állami kötelezettségből az Alkotmánybíróság most a terhes nővel való tartós együttműködést, krízishelyzetében való megsegítését vezeti le, azzal, hogy a tanácsadásnak kötelezőnek kell lennie, és arra kell irányulnia, hogy „az anya előtt a gyermek megtartásának és felnevelésének perspektíváját megnyissa". A magzat megtartására törekvő tanácsadás nemcsak a nő személyiségi jogait és lelkiismereti szabadságát nem sértheti, de a nő bármely választása esetére is nyitottnak és segítőnek kell maradnia.

Ez a lényeges változás úgy marad mégis koherens az első határozattal, hogy az Alkotmánybíróság a magzatvédelemnek ezt az együttműködésre épülő lehetőségét csupán alternatívaként nyitja meg, emellett fenntartja annak alkotmányos lehetőségét is, hogy a törvényhozó a súlyos válsághelyzet meghatározásában az ellentmondást megszünteti és fennállását ellenőrizhetővé teszi.[10] A határozat a hangsúly kedvéért többször megismétli, hogy a változást az abortusz alkotmányossági megítélésében sem külföldön, sem Magyarországon nem alkotmányossági meggondolások kényszerítették ki; s az nem folyik szükségszerűen a nő emberi méltóságához és magánszférájához való jogából sem: a törvényhozókat és alkotmánybíróságokat az abortusz visszaszorítására irányuló korábbi szabályok hatástalansága késztette új stratégia keresésére. A gyakorlatias érv nagy változásnak látszik a halálbüntetés-ítéletben képviselt, kizárólag az elveket néző álláspontthal szemben. Csakhogy míg a halálbüntetés esetén a kriminológiai érvek alkalmazása az élethez való jog korlátozhatatlanságán alapuló érvelés eredményéhez képest a halot-

[9] Ezen felül a büntetőjogi jogellenességet kizáró ok meghatározását sem lehet alkotmányosan arra a személyre bízni, aki a bűncselekmény tényállását kívánja megvalósítani [ABH 1998, 348., 353., 355.].

[10] ABH 1998, 359.

tak számát elvileg csakis növelheti, az indikáció ellenőrzése helyett az együttműködéssel próbálkozás elvileg a halottak számát csökkentheti is.[11]

A határozat tehát az állam életvédelmi kötelességének új megvalósítási útját kínálja. Ennek megfelelően konszolidáló ítéletnek számít az állam életvédelmi kötelessége tekintetében. Újdonsága, hogy rendkívüli súlyt helyez annak bemutatására, hogy az intézményvédelem az adott alanyi jog védőkörénél szélesebb lehet, továbbá együtt szemléli az élethez való jogból, az egészséghez való jogból, az egészséges környezethez való jogból és az anyát az Alkotmány szerint megillető védelemből származó kötelezettségeket. Ugyancsak újdonság, hogy az élethez való jog objektív oldalát – ha megfogant egyedi emberi életre vonatkozik – kifejezetten bevonja abba az alapjogi hierarchiába, amelynek csúcsára állandó gyakorlata az élethez és méltósághoz való jogot helyezte.[12]

A második abortuszhatározat a kontextusban vizsgált alkotmányosságnak is példája. Vonatkozik ez az alkotmányellenesség megállapítására: a súlyos válsághelyzet szabályait az Alkotmánybíróság először önmagában, majd a Btk. viszonyában, s végül a magzatvédelmi törvény egyéb rendelkezései között vizsgálja. Mint minden ilyen esetben, az egyes rendelkezések – sem a súlyos válsághelyzet indikációja, sem a vizsgált törvényben előírt tájékoztatási kötelezettség – önmagukban nem alkotmányellenesek; együttesen mégis alkotmányellenes helyzetet eredményeznek. (Ezért vonatkozik a határozat éppen arra, milyen tanácsadás és más pozitív feltételek esetén tartható fenn a súlyos válsághelyzet és ellenőrizetlensége, vagy megfordítva, milyen egyértelmű és ellenőrzött indikáció mellett lenne a mostani tanácsadás alkotmányosan elegendő.) Egy abortusztörvény alkotmányossága csakis az abortusz, sőt az anya- és gyermekvédelem szabályainak egészét tekintve ítélhető meg. Az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben már korábban is élt a „helyzet" alkotmányellenességét értékelő szankcióval, amikor a Bokros-csomagnak az anya- és gyermektámogatást azonnal megszüntető rendelkezéseit nem engedte hatályba lépni, többek között a liberális abortuszszabályok és az életvédelmi kötelezettség közötti egyensúly megbomlására hivatkozva.[13] (A lakástámogatási rendszernek a fiatalokat hátrányosan érintő megváltoztatását ugyanezzel az indokkal támadó indít-

[11] Gyakorlatilag is. A német alkotmánybíróság 1993-as hasonló döntése utáni időből legalább arra vannak statisztikák, hogy a tanácsadókat az abortusz szándékával felkeresők között nőtt azok száma, akik megtartották a magzatot.

[12] ABH 1998, 341–343., 344.

[13] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 198.

ványt viszont elutasította az Alkotmánybíróság, kijelölve az itt releváns „helyzet" határait.)[14]

Az objektív életvédelmi kötelezettség egy témában hajtott új ágat: a *környezetvédelemben.* A jogilag biztosított természetvédelmi szint fenntartásának kötelezettségével és e „jog" sajátos dogmatikai megkonstruálásával alább külön is foglalkozunk. Itt arra az azonos érvelési és gondolati anyagra hívom fel a figyelmet, amely a halálbüntetés-ítélettől az abortuszon át a környezetvédelmi döntésig azonos. „Az állatok és fák jogai" nem puszta metaforák: az államnak valóban vannak kötelességei minden élet természeti alapjának fenntartására, s védeni köteles minden életet a mohától kezdve az embrión keresztül az emberig, de ez a védelem a szorosan vett egyéni emberi életet kivéve relatív és csak az embernek van rá szubjektív joga – állt már a halálbüntetés-határozatban. Az első abortuszítélet tisztázza, hogy az intézményvédelem köre túlmehet azon, ami a megfelelő szubjektív alapjogok védelmi körének összeadásából adódna. Az élethez való jog objektív oldala „általában az emberi életet és létfeltételeit is védi; kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy mint a jövendő generációk életfeltételeinek biztosítására". A környezetvédelmi ítélet ezen az alapon mondja ki, hogy az Alkotmány 18. §-a hiányában, azaz az egészséges környezethez való jog külön deklarálása nélkül is levezethetők lennének a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek az élethez való jogból. Ez a határozat tisztázza azt is, hogy a „természetnek" vagy az állatoknak „jogokat" adni kívánó törekvések, a „meg nem született generációk jogaira" hivatkozás stb. „képes beszéd", és nem szükséges ahhoz, hogy az állam köteles legyen megfelelő szintű védelmet nyújtani az élet természeti alapjának fenntartásához. A megfelelő védelmi szintet az Alkotmánybíróság úgy akarja biztosítani, hogy az alapjogok korlátozásánál alkalmazott követelményeket rendeli alkalmazni a környezetvédelemben a jogalkotási és szervezési garanciális rendelkezések minden hátrányos megváltoztatására.[15]

Kérdés, hogy ez a gondolati szál miért nem folytatódott a létfenntartáshoz és az egészséghez való jog tárgyalásakor. A legmagasabb szintű egészséghez való jogot az Alkotmánybíróság nem hozta kapcsolatba az élethez való jogból fakadó állami intézményvédelmi kötelességgel; s pusztán államcélnak tartotta,[16] nem követve ezzel a környezetvédelemben alkalmazott megoldást, amely azt az alanyi jogi védelemnél kevesebbnek, de az államcé-

[14] 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801., 802., 806.

[15] Halálbüntetés: ABH 1990, 104.; abortusz: ABH 1991, 303.; környezetvédelem: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 139.

[16] 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173., 186. skk., 189., 198.

lokból és a szociális jogokból folyó állami kötelezettségeknél többnek minősíti. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Alkotmány 70/D. §-ából folyó állami kötelezettségre kifejezetten az államcélok ismérveit alkalmazza, az egészséghez való jogot azokhoz hasonlóan tartalmilag kiüresíti, és elbírálását az államcélnak szélsőségesen ellentmondó rendelkezésekre korlátozza. („Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje"). Az egészséges környezethez való jogot a környezetvédelmi határozat azáltal különbözteti meg a szociális jogoktól, hogy míg a szociális jogok területén az állami kötelezettségek és az ennek keretében létrehozott intézmények igénybevételére szóló alanyi jogok között kiterjedt kapcsolat van – a környezethez való jog ehhez képest „alanytalan". Ebből a hiányból azután aggálytalanul konstruálja meg az intézményvédelem felemelését az alanyi jogvédelemhez hasonló szintre.[17]

Az alanyi jogok említett bősége, s az Alkotmányban megnevezett állami feladatok nem tették szükségessé a környezethez való jognál alkalmazott módszertani fogást – viszont nem is késztették az Alkotmánybíróságot fogalmi erőfeszítésekre. A bírák nem tudtak megegyezésre jutni a szociális jogok államcél vagy alanyi jog mivoltában sem. A szociális ellátások megszervezését természetesen e jogokkal kapcsolatos állami feladatok minimumának tekinti a bíróság.[18] Viszont igyekezett elhárítani annak meghatározását, milyen szolgáltatásokat kell nyújtania ezeknek a rendszereknek, s csak a szolgáltatások csökkentése alkotmányosságához állapított meg, és használt következetesen módszertani ismérveket. Mindez azonban annak a feltételezésnek háttere előtt folyt, hogy *van* egy tartalmi minimum, amely alá az ellátások összessége alkotmányosan nem süllyedhet; ennek mind elvi, mind konkrét meghatározását viszont az Alkotmánybíróság érthetően kerülte. Ahogy az egészséghez való jogot nem, úgy a szociális biztonsághoz való jogot sem hozta kapcsolatba az élethez való joggal, pedig erre a rászo-

[17] Pedig a végrehajtás gazdasági kihatásai itt sem lebecsülendők. A környezetvédelmi határozat nyomán (a törvényhozó által választott alternatíva szerint) visszaállamosítandó természetvédelmi területek tényleges állami tulajdonba vétele vontatottan halad.

[18] Az egészséghez való jog „megvalósítására" az Alkotmány a Magyar Köztársaságot többek között „az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezése" útján kötelezi – ez ugyanaz, mint amit az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog, s ezen belül a megélhetéshez szükséges ellátás realizálására, most már eszközeit is pontosítva előír: azaz a társadalombiztosítás megszervezését és a szociális intézmények rendszerének létrehozását (70/E. §).

rultak joga „a megélhetésükhöz szükséges ellátásra" egyenesen kínálkozik.[19] Az élethez való jog intézményvédelmi oldala az Alkotmány szerint mindenképpen kiterjed arra is, hogy ne csak a mohák és embriók, de legalább annyira az állampolgárok életének fenntartását garantálja az állami intézményrendszer.[20] Az Alkotmánybíróság – miközben egyre hátrált a minimális ellátás felé, s egyre inkább hangoztatta annak létét – elérkezett addig az ügyig, amelyben maga a minimális ellátás, a szociális segély nagysága volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya. A bíróság a konkrét döntés tekintetében az eljárás felfüggesztésével igyekezett időt nyerni, viszont elvileg mégiscsak megteremtette a kapcsolatot az élethez és méltósághoz való joggal: a minimális ellátásnak olyannak kell lennie, „amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához".[21]

Az általános személyiségi jog és a belőle származtatott egyes jogok

Az Alkotmánybíróság másik korai és következményekkel terhes döntése, az emberi méltósághoz való jog anyajogként való felfogása és azonosítása az általános személyiségi joggal, a privacy-val és az általános cselekvési szabadsággal módszertani döntés volt, s máig termi az újdonságokat. *A méltóság* – amely a halálbüntetés-ítélet szerint az egyenlőség alapja[22] – megmaradt ebben a szerepben: sokféleképpen, de mindig az emberek egyenlő méltóságának érvényesítéséről volt szó, akár az élettől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlásáról, akár a vallásszabadságról, akár a munkahelyen kívüli magatartás munkajogi szankcionálhatóságáról, akár – megfordítva a kérdést – a diszkrimináció tilalmáról kellett dönteni. *Az általános cselekvési szabadság* – azon kívül, hogy a szerződési szabadság alkotmányhoz való kötésének végleges helye lett –[23] a korábbi tradíciót folytatja azzal, hogy az Alkotmánybíróság elsősorban a perbeli önrendelkezésre vonatkoztatta.

a) Az Alkotmánybíróságnak többször is tisztáznia kellett, hogy *az emberi méltósághoz való jog* csak az élethez való joggal egységében mint az

[19] Egy ilyen kapcsolat a természetjogi hagyományból egyenesen következik.

[20] Svájcban a Bundesgericht íratlan alkotmányos elvként *minden ember* számára megállapította ezt a jogot.

[21] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251. A határozat ezen a deklaráción túl nem indokol.

[22] ABH 1990, 104.; abortusz: ABH 1991, 309.

[23] A hosszú út vége: „Az általános cselekvési szabadság egyik megnyilvánulási formájának tekinthető a jogügyletek létrehozásának szabadsága, az önálló, minden hatalmi befolyástól mentes döntési jog az ilyen ügyletekben" [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 111.].

emberi státus jogi meghatározója abszolút, egyébként a belőle levezetett, nevesített *részjogosítványok* bármely más alapjoghoz hasonlóan *korlátozhatók*.[24] Ez alól a személyiségi jog akkor képezhet mégis kivételt, ha a büntetőjog abszolút garanciái alapjául szolgál. Például az emberi méltósághoz való jog erejénél fogva csak a bűnös elkövetőt lehet alkotmányosan megbüntetni, noha az Alkotmányban nincsen az objektív büntetőjogi felelősséget kifejezetten tiltó szabály.[25]

A „hétköznapi" (és gyakori) ügyekben az emberi méltósághoz való jog a szokásos, korlátozható értelemben szerepel. Itt valóban *kiütközik e jog szubszidiárius volta*: az indítványozók az autonómia, a szabadság, a jó hírnév, a méltányosság legkülönbözőbb valódi és vélt sérelmeit akarják orvosoltatni, amelyek nemegyszer más, konkrétabb alkotmányos jog védőkörébe is tartozhatnának. Ezért ezek az indítványok és a határozatok is helyettesíthetően használják az emberi méltósághoz való jogot és különféleképp megnevezett vagy körülírt részjogosítványait, a jó hírnévhez való jogtól a magánszférához való jogon át a cselekvési szabadságig. A skála az elvi problémákat felvető ügyektől a nyilvánvalóan alaptalan indítványokig terjed. Valódi elvi kérdést vetett fel például a kamarai kényszertagság. Itt az indokolás maga mondja, hogy ennek alkotmányossága akár az egyesülés joga, akár az általános cselekvési szabadság vonatkozásában vizsgálható.[26] De már az Alkotmánybíróság által konstruált legelső különös személyiségi jog is ilyen szubszidiárius szerepkörben keletkezett.[27] A sor másik végén egyaránt megtalálhatók a szokásos túlérzékenység és a jogsérelem mögé rejtett másféle érdekek példái. („Az ember elidegeníthetetlen önvédelmi joga" a lőfegyvertartási indítványban nem Hobbestól származik.[28] Más példák sze-

[24] Legutóbb például a vérségi származás ismeretéhez való joggal kapcsolatban, lásd 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397., 401. Néha azonban az indokolásokban is nehézséget okoz a méltósághoz való jog abszolút voltának egykori kimondása, például ABH 1995, 806.; 1996, 244.

[25] Az első elévülési határozat ezt a példát hozza arra, hogy a büntetőjogra nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő garanciák irányadók [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 88.].

[26] 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 253., 257. Van ugyanis olyan álláspont, hogy mivel a köztestület nem az egyesülési jog alapján jön létre, az egyesülési szabadság itt nem releváns. Ekkor lép be viszont az általános cselekvési szabadság korlátozása a kényszertagság által.

[27] A sportoló szabad átigazolásának korlátozása elbírálható lett volna *kizárólag* az egyesülési szabadság keretében is.

[28] 201/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 774.

rint az ingatlan adásvételi szerződés ügyvédi ellenjegyzése méltóságot sért, mert „miért nem hiszik el, hogy a saját aláírásom tőlem származik" – de a jogtanácsos is méltóságában érzi sértve magát azért, mert csak ügyvéd vagy közjegyző ellenjegyezhet stb.[29] A lakástámogatási rendszer átalakítása nemcsak a jövendő generációk érdekeit sérti – ahogy az indítvány az alkotmányellenességet megnevezi –, hanem a szóba jöhető középrétegeket e lehetőségtől elütve, eleve csak az egészen primitív és kicsi lakások építését támogatja. Az Alkotmánybíróság azonban az elhibázott szociálpolitikai döntést nem tudta az emberi méltósághoz való jog sérelmeként korrigálni.[30] A mozgáskorlátozottak szerint a KRESZ szabályai méltóságukat sértik.[31])

A szükségesség/arányosság teszt alapján sokrétű kép bontakozik ki a személyiségi jog súlyáról: közalkalmazott kötelezése munkahelyen kívüli „méltó" magatartásra foglalkozástól és beosztástól függően lehet alkotmánnyal egyező; vezetői megbízás visszavonhatósága indokolás nélkül, rendkívüli felmondás „olyan magatartás miatt, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi", átszervezés miatti felmondás külön indokolási kötelezettség nélkül – egyik sem sérti az emberi méltóságot, éppúgy nem, mint a tartásdíj közvetlen bírói letiltása, vagy a nyugdíjkorhatár elérése után a közalkalmazottaknak való felmondás lehetősége.[32] Erkölcsi bizonyítvány megkövetelése felsőoktatási intézménybe való jelentkezéshez, továbbá a közügyektől eltiltás büntetésének hatálya alatt álló személyek általános kizárása felsőfokú tanulmányokból viszont ellentétes az emberi méltósággal.[33] Az általános cselekvési szabadságba ütközik, hogy csak zsűrizett műalkotást szabad forgalmazni; nem következik viszont belőle a korlátlan lő-

[29] Meglepően nagyszámú indítvány támadta az aláírás ellenjegyzését; további rokon indokolás, hogy a rendelkezés azt sugallja, az állampolgárok meghamisítják az okiratokat – de itt nem az emberi méltóságra, hanem az ártatlanság vélelmének sérelmére hivatkoztak [74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369.].

[30] 73/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801. Kelet-Magyarországon iparággá vált, hogy az ilyen lakásokra felvették a támogatást, felépítették, majd azonnal le is bontották őket.

[31] 847/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1028.

[32] Sorrendben: 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312.; 1282/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 580.; 826/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 664–666.; 20/1994. (IV. 22.) AB határozat, ABH 1994, 106.; 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574.

[33] 12/1996. (III. 22.) AB határozat, ABH 1996, 240.; 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163. Egyik esetben sem feltétlen az alkotmányellenesség, elképzelhető olyan szabályozás, amely szűkebb körben érvényesül, s akkor alkotmányosan indokolt.

fegyvertartási jog.[34] A személyiségi jog korlátozásának arányossága két olyan másik joggal szembeni mérlegeléskor különösen kényes, amelyek maguk is privilegizáltak: az élethez való joggal és a véleménynyilvánítási szabadsággal szemben. Az előbbi az abortusz alkotmányos megengedhetőségének problémája: hogyan korlátozhatja egymást az anya önrendelkezési joga és az állam kötelessége a magzati élet védelmére? A szólásszabadságot a jó hírnévhez való joggal kell egyeztetni. Az Alkotmánybíróság következetesen a második helyre állította mind a közösségek, mind a politikusok és közszereplők becsületét és méltóságát a szólásszabadság mögött. Ennek azonban a két esetben eltérő indokai voltak.[35]

Az autonómiát fenyegető hatalom az Alkotmánybíróság ügyeiben nem az állami önkény alakjában jelentkezik, hanem – jellemzően – a munkahely elvesztése a fő téma: az akár a munkaerőpiacnak, akár a vezetők esetében a politikai cseréknek való kiszolgáltatottság ellen a *szabályozást* (indokolási kötelezettséget, azután annak perelhetőségét) kívánnák az emberek; immár újabb példákat szolgáltatva az eredendően autonómiavédő személyiségi jogok működésének e paradoxonára. Még az is kimutatható az indítványokból, hogy az egykori teljes foglalkoztatottság logikája szerint a munkahely elvesztése szankció: az elbocsátást a jó hírnév megőrzése miatt is indokolni kellene. Ugyancsak méltóságában érzi sértve magát az indítványozó amiatt, hogy noha megnyerte a munkaügyi pert, a munkáltató nem köteles visszavenni korábbi állásába. Az Alkotmánybíróság igyekezett mindenütt, ahol nem a piacgazdaság normális működéséről volt szó, elvileg a finomabb határok meghúzására késztetni a jogalkotót a beavatkozás és autonómia között – addig is azonban megsemmisítette a csak részben alkotmánysértő szabályokat is.

b) Mindezek a „kis ügyek" nem hozták magukkal, hogy az Alkotmánybíróság újabb nevesített személyiségi jogot állapítson meg, mint ahogy azt az első években a sportoló átigazoláshoz való jogával, majd a vérségi származás kiderítéséhez való jog vagy a házasságkötéshez való jog kapcsán meg-

[34] 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 111.; 201/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 774.

[35] A hatóság vagy hivatalos személy megsértése bűncselekményének eltörlése [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.] a gyalázkodási ítéletben [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.] megalapozott vonalat folytatta. A politikusok becsületvédelme korlátozása mellett a demokratikus közvélemény fenntartására szóló állami kötelezettség, sőt maga a demokráciaelv szól. A közösségek „becsületének" megsértése olyan tényállásoknál szorul második helyre, amikor közvetlen egyéni alapjogsérelem nincs.

tette. Mindkét utóbbi újra előkerült – a régi ügyek folytatásaként.[36] Az 1991-ben eldöntött, sok elvi újdonságot hozó első apasági ügy[37] után a családjogi törvényt módosították. Az újabb kérdés az lett, hogy az Alkotmánybíróság a lényegtelen módosításokkal beéri-e. A többség beérte, s ennek kapcsán került sor a méltósághoz való jog abszolút, illetve részjogosítványait tekintve korlátozható szerepkörének világos elválasztására, és korlátozhatóságának hangsúlyozására.

A perbeli önrendelkezés joga látszik kikristályosodni, mint új, különös személyiségi jog. Az ügyekből kitűnően ez az új jog az ügyész és a szakszervezetek szocializmusból örökölt beavatkozási lehetőségeinek leépítésével függ össze. Az Alkotmánybíróság már a személyiségi jogok tág értelmezésének megalapozásakor (1990 tavaszán) a dolgozó „rendelkezési jogának", s így az emberi méltósághoz való jognak a sérelmét látta abban, hogy a szakszervezet meghatalmazás nélkül eljárhat a dolgozó munkajogi ügyeiben. (Erre épít az az új határozat, amely szerint alkotmányellenes, hogy a munkavállaló és a munkáltató megállapodásához a korkedvezményes nyugdíjazásról a „munkavállalók helyi érdek-képviseleti szervének" egyetértése szükséges.)[38] A nem csupán jogi, de kifejezetten perbeli önrendelkezési jog elismerése a törvényességi óvás megszüntetésére nyúlik vissza. Ez természeténél fogva tartalmazta már a legfőbb ügyész diszkrecionális beavatkozásának alkotmányellenességét is.[39] E téren az 1/1994. (I. 7.) AB határozat teremtett tiszta helyzetet, amely a polgári eljárásban az ügyész általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló általános indítványozási jogát alkotmányellenesnek mondta ki és megsem-

[36] Gyermek joga az apaság vélelme megtámadására: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397.; fegyveres erők tagja házasságkötéséhez parancsnoki engedély: 183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 602–603. A jogszabály deregulációs hiba folytán maradt fenn a 22/1992. (IV. 10.) AB határozattal, ABH 1992, 122. való megsemmisítés után.
Az első különös személyiségi jog, amelyet a személyiség szabad kibontakozásához való jogból vezetett le az Alkotmánybíróság, annak az egyéves várakozási időnek az alkotmányellenességét alapozta meg, amelyet arra a sportolóra rótt ki a jogszabály, akinek átigazolásához eredeti egyesülete nem járult hozzá [27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 189.].

[37] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272. Az újdonságok: az élő jog vizsgálata, a vérségi származás kiderítéséhez való alkotmányos jog megállapítása, az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek alkotmánybírósági megállapítása. A második határozatot lásd az előző jegyzetben.

[38] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42.; 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996, 238.

[39] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 67. sk.

misítette.[40] Ezzel összhangban adott megszorító alkotmányos értelmezést a perújítási kérelem ügyész általi előterjesztésére az 5/1996. (II. 23.) AB határozat.[41] Az ügyész jogát sajtótermék nyilvános közlésének azonnali felfüggesztésére, illetve a közlés megtiltásának indítványozására az érintettek akaratától függetlenül, személyiségi joguk sérelmére vagy magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva, ugyancsak az önrendelkezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozása miatt semmisítette meg az Alkotmánybíróság. (Bár nagy kérdés, hogy itt az ügyész fellépése vagy személyiségi jog nem személyes érvényesítése-e a nyomósabb ok.)[42]

A vérségi származás tisztázásához való jog a gyakorlatban szintén a perbeli önrendelkezés révén merült fel: elvonható-e ez a jog a gyermektől, mikor állhat érdekében, hogy jogállását helyette, végérvényesen és visszavonhatatlanul más tisztázza a bírói eljárásban. Ebben az ügyben éppen a konkuráló érdekek különböző értékelése, illetve az érdekmérlegelés helyességének garanciáiról alkotott vélemény osztotta meg az Alkotmánybíróságot. Hasonlóképpen a perbeli önrendelkezés szükségtelen és aránytalan korlátozását látta a többség abban, hogy a munkáltató kérésére a bíróság köteles mellőzni a közalkalmazott visszahelyezését eredeti munkakörébe. Ez a határozat azonban a perbeli önrendelkezést nem abban az értelemben használja, ahogy az a korábbi határozatokban szerepelt.[43]

A személyiségi jogok évszázados iskolapéldája: *a testi szankció/beavatkozás tűrésére kötelezés polgári ügyben* Magyarországon két személyiségi jog: az önrendelkezés és testi integritás joga egyrészt, másrészt a vérségi származás kiderítéséhez való jog ütközése kapcsán merült fel, kombinálva a perbeli jogállás garanciális szabályainak betartásával, amit viszont a jogbiztonság (jogállamiság) követel meg. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a polgári perrendtartás azon szabályát, amelyre hivatkozva az állandó bírói

[40] ABH 1995, 29.

[41] ABH 1996, 47.

[42] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85. A Ptk.-val való kollízió a személyiségi jog más általi érvényesítése miatt akkor is fennállna, ha ez a „más" nem az ügyész lenne. A törvények közötti ellentmondás az általános személyiségi jog mint alapjog bevonásával a szabályok kontextusában maga is anyagi alkotmányellenesség megállapítására adna módot.

[43] Különvélemények szerint itt nem perbeli önrendelkezésről, hanem arról van szó, hogy a munkaviszonyt jogellenesen megszüntető munkáltató – nem súlyos jogsértés esetén – választhat a jogkövetkezmények között. Emögött a munkaviszony bizalmi jellege és a továbbfoglalkoztatás reális lehetőségét is számba vevő, többszörös mérlegelés áll [4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71., 78.].

gyakorlat apasági perekben a tanút vértulajdonság-vizsgálat tűrésére kötelezte.[44]

A különleges státusokkal járó jogkorlátozások gyakran szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt a fegyveres testületeken belüli panaszjog és jogorvoslatok kapcsán; másrészt pedig összeférhetetlenségi okok kifogásolása révén. Az utóbbi három évben a közalkalmazotti/köztisztviselői státussal járó sajátosságokat is egyre gyakrabban támadták – itt a diszkriminációtilalom és a személyiségi jogi érvelés (amely nem áll messze egymástól) gyakran összefolyt. Ebben az időben az új honvédelmi törvény kapcsán is megsokasodtak az indítványok. Ismételten felmerült, hogy az állam megkövetelheti-e polgárától, hogy végső soron életét is feláldozza.[45] Az Alkotmánybíróság fenntartotta véleményét arról, hogy az állam nem rendelkezhet emberi élet felett – a katona azonban csak az élet feláldozásának *kockázatát* vállalja. Alkalmazta továbbá a halálbüntetés-ítéletben a szükséghelyzetre felvetett megoldást is: aki „az emberi élet sérthetetlenségét felfüggesztő rendkívüli helyzetben" való részvételt lelkiismereti okból nem vállalja, nem köteles katonai szolgálatot teljesíteni. Ezért az eskü szövege nem ütközik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe.

A státusok legalapvetőbbike, *az alapjogi jogképesség* több vonatkozásban az Alkotmánybíróság elé került. Azt, hogy az alapjogok – azokat kivéve, amelyek alanya csak ember lehet – a *jogi személyeket* is megilletik, a bíróság az ügy természetének megfelelően előbb gyakorolta, majd külön is megfogalmazta.[46] Ugyancsak hamarább alkalmazta a gyermek alapjogvédelmének egyes aspektusait (jog a vérségi származás kiderítésére, elkötelezett vagy semleges iskola látogatására),[47] mintsem elvileg tisztázta volna. Ez utóbbira

[44] Más eljárásjogi intézményekkel – perbe vonás, keresethalmazat – ki lehetett volna küszöbölni, hogy a gyermek érdekének a potenciális apaként szóba jövő tanú jogait alkotmányellenesen korlátozva szerezzenek érvényt [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 385.].

[45] 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 262. Hasonló érvekkel utasította el az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről kiadott országgyűlési határozat hasonló részeinek alkotmányellenességét [682/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 764.].

[46] A termelőszövetkezetek tulajdonának védelmét maga az Alkotmány is külön elismeri, ilyen ügyek vezették be a jogi személy alapjogi jogképességének természetes használatát [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.]. A tételt megfogalmazza a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 114.

[47] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 279.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 56.

a gyermek egyesülési joga és a gyermek fejlődését védő állami kötelesség közötti viszony értelmezése kapcsán került sor, viszonylag későn, 1996-ban.[48] Mindaz, amit az Alkotmánybíróság itt kifejtett, irányadó a korábbi döntések gyakorlati alkalmazására, akár a bíróságokon is. Így például az egyházi vagy semleges iskola választására az a tétel, hogy a gyermek személyes alapjoggyakorlásának lehetősége a joggyakorlás következményeit átfogó belátási képesség kibontakozásával együtt, a növekvő korral egyre szélesebb lesz; ehhez a gyermek általános döntésérettségét és a döntés tárgyát (kockázatát) kell mérlegelni. Ez a példa megvilágíthatja az ilyen későbbi részletes kifejtések hasznát.

Az emberi méltósághoz való jog ezen a (személyiségi jog feldarabolásában is kifejezett) partikuláris szinten felül ritkán jelenik meg. Az emberi státust érintő problémákon kívül – mint a halálbüntetés, abortusz, eutanázia – csak kivételesen van alkalom *az egész személyiség* értékelésére. Az Alkotmánybíróság definíciója a lelkiismereti szabadságról a személyiségstruktúra integritására épül, s alkalmat ad a személyiség teljes megragadására (lásd alább a lelkiismereti és vallásszabadság kapcsán). Ezen felül a polgári szolgálat választásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szolgálatmegtagadás merev kizáró okaival szemben a személyiségfejlődés lehetőségét érvényesítette.[49] A vallásszabadságot kifejtő határozat kiemeli, hogy „a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül adott esetben a vallás, az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog érvényesülésének feltétele". „A vallás, a hívő számára a teljes személyiséget és az élet minden területét érinti és meghatározza." „Az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a sze-

[48] Az Alkotmány nem él következetesen az alapjogi jogképesség és az alapjoggyakorlás joga megkülönböztetésével. Noha a főszabály az, hogy az alapjogok a gyermeket is megilletik, eseti döntés tárgya, milyen alapjogokat s milyen vonatkozásban gyakorolhat a gyermek maga, ki gyakorolhatja nevében és érdekében, illetve gyermek voltára tekintettel mely alapjogok gyakorlásából zárható ki. Általános tétel, hogy a személyes joggyakorlási jogosultság a belátási képesség és az életkor növekedésével szélesedik. A jogkorlátozáshoz az Alkotmány 67. §-ában írott, a gyermek fejlődésének védelmére vonatkozó állami kötelesség nyújt alapot: az államnak a gyermeket nemcsak a fejlődésére káros hatásoktól kell megóvnia, hanem az olyan kockázatvállalásoktól is, amelyekkel kapcsolatban életkoránál és érettségénél fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére nézve [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74., 78.].

[49] A korábban lőfegyvert tartó személy nem zárható ki eleve a jogosultak köréből – hiszen személyisége a kérelem beadásáig változhatott (ABH 1994, 275.).

mélyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet. (Ezt ismeri el például a fegyveres szolgálat megtagadásához való jog.)"[50] A vallással egyenlő személyiségmeghatározó erejűnek ismerte el az Alkotmánybíróság a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozást.[51]

A személyek egyenlő méltósága

A személyek egyenlő méltóságának biztosítása az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kezdet kezdete óta a méltósághoz való jog fogalmi eleme és egyik alapvető feladata. („Ne lehessen a különbözően »értékes« puszta életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb.") Az emberi méltóság másrészt az egyenlő elbánás mércéje: a diszkriminációtilalom nem a jogok mennyiségileg egyenlő elosztását, hanem az elosztás módját határozza meg („A jognak mindenkit egyenlőként [egyenlő méltóságú személyként] kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.")[52] Ez a két elv az Alkotmánybíróság ítélkezésében külön utat járt be; különösen a diszkriminációtilalommal kapcsolatban volt szükség további kifejtésre. Amikor a bíróság kiterjesztette a 70/A. § alkalmazását az alkotmányos jogokon túlra is, az emberi méltóság sérelmét szabta feltételként. Ezzel a visszacsatolással az alapjogokhoz egyrészt megakadályozta, hogy az alkotmányos védelem parttalanná váljék, másrészt az alapjogi sérelmeknél alkalmazott teszt helyett az önkényes vagy ésszerű alap nélküli jogkorlátozás ismérvét vezette be: az utóbbi úgy áll kapcsolatban az emberi méltósággal, hogy az ilyen szabályozás az emberi méltóságot, az egyéni szempontok egyenlő komolyságú és méltányosságú figyelembevételét sérti.

A méltóság e két funkciója találkozott ismét a „múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak szemé-

[50] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 51., 65.

[51] Ezért a nemzeti kisebbségek iskoláinak finanszírozása – ha az állami oktatás feladatát vállalják át – alkotmányosan indokolt pozitív diszkrimináció más, nem ilyen mértékben támogatott nem állami iskolákkal szemben. Ezt a státust az egyházi iskolákkal osztják [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 116.; lásd még 1042/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 785.].

[52] 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 104.; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48.

lyi kárpótlása" alkotmányossági vizsgálatánál.[53] Itt az a kérdés merült fel, lehet-e, és mennyiben, különbséget tenni az önkény áldozatainak kárpótlása során. A törvény első változata rendkívüli elégedetlenséget és felháborodást váltott ki (elsősorban a különböző károsulti csoportok részéről). Ebben a sajátos szituációban az emberi életek egyenlősége és az egyenlő méltóságú személyként kezelés összefonódott. Bár az Alkotmánybíróság az első alkotmányossági vizsgálat nyomán fő követelményként a törvényben található önkényes megkülönböztetések[54] megszüntetését írta elő (a személyek egyenlő méltóságának tekintetbevételével), a törvényhozót az emberi életeknek a halálban való abszolút egyenlőségével kellett legalább e „jogosulti csoport" egyenlő kezelésére szorítani. A károsultak vagy hátramaradottak, és a politikai pártok sem voltak minden tekintetben az egyenlőség mellett.[55] Itt ismét ügydöntővé váltak a halálbüntetés eltörlésének indokolásában elvi meggondolásból leírtak az emberi életek egyenlőségéről.[56] „Az élethez való jog abszolút volta is lehetetlenné teszi az élet elvételének különböző megítélését egy olyan kárpótlási rendszerben, amely nem a felelősségre, hanem az okozott kárra épül. »Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való jog-

[53] 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31. és 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.

[54] Önkényesnek minősítette az Alkotmánybíróság például, hogy a II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre történő deportálást és kényszermunkára hurcolást puszta szabadságelvonásnak minősítette a törvény; hogy a nem hadműveleti területen szolgáló munkaszolgálatosokat a kárpótlásból kihagyta; hogy az állam vagy hatósági személy közrehatása miatt meghaltak között csak a formális büntetőeljárás során okozott halálért, valamint hatóságok (elvileg) büntetendő magatartásával okozott halálért vállalt az állam külön, kiemelt kárpótlást.

[55] A heves parlamenti viták nyomán ezért is kért az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága előzetes normakontrollt a tekintetben, hogy nem alkotmányellenes-e, hogy azonos kárpótlás jár a II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre deportáltaknak és a szovjet kényszermunkára hurcoltaknak. A Kormány által benyújtott törvényjavaslat „az országból száműzötteket" egységesen kezelte, az Emberi jogi bizottság módosító indítványa külön cím alatt állapított meg számukra lényegében azonos kárpótlást. Alkotmányossági kételyei arra vonatkoztak, nincs-e még nagyobb eltérés a két csoport között.

[56] Még az az akkor bon mot-nak szánt megjegyzés is, hogy az élethez és méltósághoz való jog egysége következtében nemcsak a halálban egyenlő mindenki: az életek egyenlőségét a méltóság garantálja (ABH 1990, 104.).
Nem önkényes ezzel szemben, hogy a törvény a munkaszolgálatosoknak nyújtott kárpótlást nem terjesztette ki a katonai szolgálatra kötelezettekre. Ez az indítvány a kárpótlás demoralizáló hatásának bizonyítéka (944/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 670., 673.).

gal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.«[57] Az elhunytak életének egyformán mérhetetlenül értékes voltát tekintve nem is vethető fel semmilyen különbségtétel aszerint, hogy ténylegesen milyen körülmények között haltak meg, vagy hogy milyen ideológiákat követő rendszer vitte őket halálba. Ezért nincs szükség és – az okozott sérelemre épülő kárpótlási rendszerben – jogi lehetőség sem arra az egyébként is kivihetetlen és az emberi méltósággal ellentétes összevetésre, hogy például a náci haláltáborban elszenvedett halálért más kárpótlás járhatna, mint a szovjet lágerben vagy az ÁVH pincéjében megölt ember életéért."[58]

Az emberek egyenlő méltóságának sérelme miatt semmisítette meg az Alkotmánybíróság a Ptk. nem vagyoni kártérítésre vonatkozó szabályából azt a feltételt, amely a kártérítéshez megkívánta, hogy a károsult részvétele a társadalmi életben, vagy élete egyébként tartósan vagy súlyosan megnehezüljön. A határozat kimondta, hogy a nem vagyoni kártérítés szankciójának a „súlyosabb esetekre" való korlátozása olyan szempontok szerint különböztet személyek között, amelyek a személyiségi jogvédelem céljától idegenek, s az intézmény működtetésének alkalmatlan kritériumai. Az élő jog emellett úgy is alkotmányellenesen differenciál, hogy szabályként csak az egészségben és testi épségben keletkezett károkat ismeri el, a becsület, jó hírnév, a szabadságjogok sérelme esetén a nem vagyoni kártérítés – a törvényi szűkítés folytán – nem, vagy csak kivételesen érvényesíthető. A személyiség különböző aspektusai és a különböző személyiségi jogok közötti ilyen különbségtételnek alkotmányos alapja nincs.[59]

Hasonlóképpen nagyobb súlya volt az emberi méltóságnak annál, mint amit a diszkrimináció szokásos eseteiben „az egyenlő méltóságú személyként kezelés" követelménye révén betölt, abban a határozatban, amelyben az Alkotmánybíróság a homoszexuálisok élettársi viszonyának jogi elisme-

[57] Ez utóbbi mondatot – most már az Alkotmánybíróság véleményeként – az első abortuszítélet fogalmazta meg [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 309.].

[58] „Ha a jog az élet elvesztéséért a hátramaradottaknak nem vagyoni kártérítést ad, az nem az élet értékét fejezi ki, hanem a hátramaradottak veszteségét enyhíti. A kárpótlási folyamat célját nézve, negyven év után különösen nem lehet különbséget tenni a hátramaradottak fájdalma és a fájdalom enyhítésének lehetősége között azon az alapon, hogy a sértett halálának mindenképpen jogtalan körülményeit jogilag hogyan minősítjük" – hangzik a folytatás (ABH 1996, 101.).

[59] 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192., 197–199.

rését alkotmányos követelményként előírta.[60] Az Alkotmánybíróság szerint „két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értéket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre". A határozat áttekintette az élettársakra vonatkozó jogi szabályokat, és az esetek nagy részében úgy találta, hogy az adott összefüggésekben önkényes megkülönböztetés az, hogy a közös háztartásban együtt élő személyek közül az azonos neműekre a jogszabály nem vonatkozik. (Sőt, akkor tölti be célját maradéktalanul a szabályozás, ha az ilyen kapcsolatra is kiterjed.)[61] Az indokolás szerint az Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az élettársi viszony jogi elismerésének történetével csak korlátozott párhuzam áll fenn: most, a „jogállamban a probléma alapjogi kérdésként is felmerül", amelyben „az Alkotmánybíróságnak módja van ellátni kisebbségvédő feladatát". Az önkényességteszt – amely az „alapjogi kérdés" szintjét el nem érő megkülönböztetések szokásos eszköze – az ügy eldöntéséhez elegendő volt ugyan, de el is fedi az alapjogi vonatkozások erejét: itt önazonosságról, a személyiség szabad kibontakozásáról s az általános személyiségi jog más aspektusairól is szó lehetett volna. Az Alkotmánybíróság az indítvány foglya maradt,[62] az indítványozó pedig a homoszexuálisok diszkriminációra összpontosító figyelmének foglya volt.

Adatvédelem és információszabadság

Az adatvédelemről és az információszabadságról szóló rendelkezések az Alkotmány szűk körű modern vonulatához tartoznak [50. § bekezdés, 61. § (1) bekezdés]. De az Alkotmánybíróság is úttörő szerepet játszott e téren, hiszen már

[60] 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82. A határozat másrészt elutasította azt az indítványt, amely a családjogi törvény házasságmeghatározásának megsemmisítését kérte. A Csjt. szerint házasságot nagykorú férfi és nő köthet. Támadta az indítvány a Ptk. meghatározását az élettársi viszonyról is: élettárs e szerint a „házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi".

[61] Lásd az élettársakra vonatkozó gazdasági, összeférhetetlenségi, polgári és büntetőeljárási szabályokat. Az együttélők nemének akkor lehet jelentősége, ha az élettársi viszonyra vonatkozó szabály a közös gyermeket vagy valamelyikük házasságát érinti.

[62] Az indítvány a Csjt. és a Ptk. alkotmányellenességét is a 70/A. § sérelmében látta. A másik homoszexuálisokkal kapcsolatos ügy [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.] az egyesülési jog problémájaként került a Legfelsőbb Bíróságtól az Alkotmánybíróság elé, de az alapul fekvő – egyesület bejegyzését megtagadó – ítéleteket a diszkriminációt felróva bírálták.

1991-ben a személyes adatok védelméhez való jog tartalmát kiterjesztően és aktívan információs önrendelkezési jogként értelmezte. A személyi szám korlátozás nélküli használatát alkotmányellenessé nyilvánította, és megtiltotta.[63] Mindez abban az időben történt, amikor a nagy adatfeldolgozó bürokráciák a rendszerváltás miatt még bizonytalan helyzetben érezték magukat, és csakis az adatnyilvántartás átállításának magas költségigényére hivatkozva tanúsítottak ellenállást.[64] Az Alkotmánybíróság döntése következében a személyi szám kikerült a személyi igazolványból, és az ott szereplő adatok száma a minimumra csökkent. A magángazdaság is hamarosan felhagyott a használatával. Ezt követően a személyi szám alkalmazási köre ismét kiszélesedett. Az adóhivatal és a társadalombiztosítás (ez utóbbinak az államtól való függetlenedése ellenére) továbbra is a személyi számmal dolgozik, s ez természetszerűen a személyi szám sokkal szélesebb körben való alkalmazásával jár. Egy törvény 1995 végéig engedélyezte a személyi szám használatát egyes területeken. Az adóügyekkel kapcsolatban jelenleg szó van e határidő meghosszabbításáról.

Időközben az Alkotmánybíróságon megszületett az adatvédelmi határozatok második generációja is. Rendelkező részben állapította meg a bíróság, hogy két személyazonosító jel használata ugyanarra a célra alkotmányellenes. A személyi számot törölni kell a társadalombiztosítási igazolványból és nyilvántartásokból; nem szerepelhet továbbá a szabálysértési határozatokban sem.[65]

A személyes adatok védelméhez való jog szükségtelen, céljához mérten alkalmatlan, és egyben aránytalan korlátozását állapította meg az Alkotmánybíróság az általános vagyonnyilatkozat tételét elrendelő törvény vizsgálata során, melyet a jövedelemadó-fizetés teljesítésének ellenőrzésére vezettek be.[66]

[63] Személyiszám-határozat: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40. A személyes adatok védelméhez való jogot már e döntést megelőzően információs önrendelkezési jogként értelmezte a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvélemény, ABH 1990, 22. A személyi szám cégjegyzékben történő bevezetéséről szóló rendelkezések is megsemmisítésre kerültek [11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 156.; 18/1990. (VIII. 1.) AB határozat, ABH 1990, 178.].

[64] Az alkotmánybírósági döntések pénzügyi következményeinek eltúlzása megismétlődött a Bokros-csomaggal kapcsolatos határozatokra adott kormányzati válaszokban.

[65] 29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148.

[66] 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172.

Az alkotmányellenesség konkrétan itt is – mint a vagyonnyilatkozati kísérleteket lehetetlenné tévő előző döntéseknél[67]– a nyilatkozat alkalmatlanságában állt a deklarált célra. Ez a hangoztatott cél a jövedelemadó ellenőrzése volt, s a határozat sokrétűen bizonyítja mind a vagyonbevallás alkalmatlanságát erre, mind a további alkotmányossági hibákat. Azonban csak egy mellékmondatban utalhatott az Alkotmánybíróság arra, hogy „a vagyonbevallás a vagyonadó (a nettó vagyonadó) megállapításához szolgáló eszköz...".[68] 1992-ben hivatalosan cáfolták, hogy a törvény valójában a vagyonadó előkészítését szolgálja; 1996–1997-ben már többször kilátásba helyezte a Kormány a vagyonadó bevezetését, sőt az „egyszeri vagyondézsma" ötlete is hangot kapott. Mindez az adatvédelmi ügyek egyik sajátos politikai beágyazódására, *az „elszámoltatással" való összefüggésre* irányítja a figyelmet, amelyhez külön népszerű indokolás is járul. Az adatvédelem ellen szokásosan használt „technikai haladás"-ideológia helyett e téren kifejezetten a negatív indulatokra lehet építeni: az adatvédelem a tisztességtelenül szerzett vagyonok leleplezését akadályozza.

Az országgyűlési képviselők gazdasági összeférhetetlenségét szabályozó törvény vagyonnyilatkozat-tételi és annak részbeni nyilvánosságáról szóló rendelkezései a törvény indokolása szerint is a fenti összefüggésbe illenek. Az Alkotmánybíróság nagyvonalúan nem tartotta alkotmányellenesnek a részletes, hozzátartozókra is kiterjedő vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat előírását, továbbá egy részének közérdekű adattá tételét. Az összeférhetetlenségi törvény vizsgálatánál egyébként is azt tartotta szem előtt az Alkotmánybíróság, hogy annak szabályait az adott helyzet kívánalmai szerint – most éppen „a gazdasági és politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása, a nemkívánatos érdekérvényesítés és befolyás megakadályozása" érdekében – a saját maga számára állapítja meg a parlament. Mintegy távoli párhuzamaként annak, hogy a demokratikus törvényhozó által megállapított „közérdek" felülvizsgálatánál is önmérsékletet tanúsított az Alkotmánybíróság,[69] itt is kimondta: a törvényhozó „nagy döntési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy az adott politikai körülmények között milyen mértékben ítéli korlátozhatónak saját ügyében az információs önrendelkezési jogot...".[70]

[67] 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69. az előző rendszer funkcionáriusainak elszámoltatása céljából. Lásd még 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123., 124.

[68] ABH 1993, 178.

[69] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 382.

[70] 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 144.

A személyes adatokat védő rutinügyek közül módszertanilag példás az a határozat, amely a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben nem tartotta alkotmányellenesnek a pénzintézetek jelentési kötelezettségét a rendőrségnek. A jogkorlátozás arányosságát az indokolás az adatvédelmi törvényben is lefektett alapelvekhez méri: a célhoz kötöttséghez és az adat útjának követhetőségéhez, amelyeket az adat további felhasználásakor is garantál a törvény.[71]

A személyi szám kérdése

Az adatvédelemmel kapcsolatos első döntés (a személyiszám-határozat) meghatározó jelentőségű volt az adatvédelmi törvény számára,[72] mely végül teljes mértékben az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak megfelelően épült fel. A törvényhozási folyamat azonban e ponton megakadt; az egyes részterületeket szabályozó törvényeket nem alkották meg (még csak előkészítésre sem került sor, s legkevesebb hajlandóság sem mutatkozott a népesség-nyilvántartás reformjára). Ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság számára az a lehetőség maradna, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség miatt hivatalból eljárást indítson.

A személyi szám körüli vita a Bokros-csomag erre vonatkozó rendelkezéseivel és azok visszamenőleges hatályú megsemmisítésével érte el tetőpontját, s végül, legalábbis formálisan, az alkotmányosság javára el is dőlt.[73] A gazdasági stabilizációs törvény az 1992-ben a személyi szám használatára és a rendszerek átállítására végső határidőként megengedett 1995. december 31-i terminust 1999. december 31-ig meghosszabbította, a személyi szám használatára jogosultak körét érzékenyen kiszélesítette (az adóigazgatási és társadalombiztosítási szervektől kezdve természetes személyekig), s lehetővé tette ezek számára a rendszerek összekapcsolását; a másik oldalról minderre sem az alapjog-korlátozáshoz értékelhető indokot, sem garanciákat nem adott. Nincs a stabilizációs törvényekben másik rendelkezéscsomag, amely ilyen világosan, szinte provokatív módon kifejezné a stabilizációs törvények viszonyát az alkotmányossághoz. Itt ugyanis olyan témáról rendelkeznek, amelynek alkotmányossági feltételei alkotmánybírósági határozat sorában aprólékosan kidolgozottak voltak (nem lehetett volna tehát

[71] 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 195.

[72] 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

[73] 46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219. A határozat után az 1996. évi XX. törvény három személyazonosító kódot vezetett be.

még a szociális jogok terén előforduló értelmezési bizonytalanságokra sem hivatkozni). A Gst. adatkezelési szabályai összességükben viszont nem csupán visszaállították az első személyiszám-határozat előtti – 1991-ben alkotmányellenesnek nyilvánított – jogi helyzetet; hanem minden egyes részterületen is szisztematikusan figyelmen kívül hagyták az Alkotmánybíróság döntéseit, úgy is, hogy a már alkotmányossági szempontból elbírált és megsemmisített szabályokat visszahozták, és úgy is, hogy mindezt olyan indokokkal tették, amelyeket a korábbi ítéletek alkotmányossági szempontból, mint nem elegendőt, kifejezetten elvetettek.[74] Az egyik 1994-es határozat még arra is külön figyelmeztette a törvényhozót, hogy személyi számos rendszer akár részbeni visszaállítására és az átmenet további meghosszabbítására lehetőség nincs. Ez a törvényhozói attitűd önmagában – eltekintve a képviselete során megnyilvánuló *hybris*től – az alkotmányosságot messze az adatvédelmen (és a „stabilizáció" témakörén) túlmutatóan fenyegető veszélyt tett nyilvánvalóvá. A törvénycsomag támogatói „gazdasági szükséghelyzetről" beszéltek. Ennek hangoztatása kísértetiesen hasonlított a büntetőjogi elévülési szabályok visszamenőleges megváltoztatása melletti igazságtételi érveléshez. Az Alkotmánybíróság válasza a Kormányt a személyi szám ügyén túlmenően figyelmeztette: „A gazdasági stabilizációs program végrehajtása is kizárólag csak alkotmányos keretek között történhet meg, alkotmányos alapjogok lényeges tartalmának sérelméhez a célzott vagy ígért gazdasági növekedés nem vezethet."

Az Alkotmánybíróság határozata után a törvényhozás a személyi számot három külön azonosítóval váltotta fel. Az első személyiszám-ítéletben felvetett alkotmányossági követelmények teljesítését azonban ez önmagában nem biztosítja, sokkal inkább a rendszerek közötti átjárás a kulcskérdés. A személyi szám frontja azonban azóta is hullámzik. Visszahozatalát az ingatlan-nyilvántartásba az Alkotmánybíróság megjegyzés nélkül hagyta.[75]

Módszertani jelentősége van annak a határozatnak, amely a terhelt személyes adatai védelméhez való jogának és a tárgyalás nyilvánosságának ütközése kérdésében döntött; az ügy tárgya a terhelt elmeállapotára vonatkozó szakvélemény felolvashatósága volt. Az Alkotmánybíróság alkotmá-

[74] Lásd a „közérdek", a „jogok érvényesítésének" és „feladatok ellátásának" az Alkotmánybíróság által – az utolsó kettőt tekintve éppen az első személyiszám-határozatban – elvetett érveit, továbbá a készletre való adatgyűjtésről, az összekapcsolhatóságról, az adatok követhetőségéről, a célhoz közöttségről, valamint külön a társadalombiztosításra és a rendőrségi nyilvántartásokra vonatkozó határozatokban kifejtetteket – amit a Gst. nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyott.

[75] 8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 105.

nyosnak tartotta, hogy az elsőbbség eldöntését a törvény a bíróra bízza, de kötelezően előírta a tárgyalás nyilvánossága kizárásakor az egyezségokmány és az Európai emberi jogi egyezmény – s nyilvánvalóan ezek gyakorlatának – figyelembevételét.[76]

Az Alkotmánybíróság rendkívüli eréllyel lépett fel az adatvédelmi alapjogok és az információszabadság mellett. Az adatvédelmi törvény tartalma végül is a személyiszám-határozatot követi. Az Alkotmánybíróság nem adatvédelmi fundamentalista, s tisztában volt azzal, hogy a korlátlanul használható személyi szám alkotmányellenessé nyilvánításának elsősorban szimbolikus jelentősége van. Azóta még inkább nyilvánvalóvá vált e szimbolikus lépés szükségessége. Az úgynevezett területspecifikus törvények késlekedése miatt az Alkotmánybíróságnak kevés alkalma nyílott újabb érdemi követelmények megállapítására és érvényesítésére.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] szintén kiterjesztően értelmezte.[77] Egyrészt a közérdekű adatok körét tágította a bíróság (tehát azon adatokét, melyeket állami és önkormányzati szervek kezelnek és mindenki számára hozzáférhetőek), továbbá megfordította a bizonyítási terhet az adatok közzététele megtagadásának esetén.

A közérdekű adatok megismerhetősége terén az Alkotmánybíróság ítélkezésének egyik ága a témakört megalapozó önkormányzati mederben folyt tovább. (Helyi hivatal körülményeskedése a közgyűlési előterjesztésekbe és a jegyzőkönyvekbe való betekintés körül; önkormányzati törzsvagyon körének megismerhetősége; zárszámadási rendelet elmulasztása közérdekű adatok visszatartásával is jár – és hasonló, elvileg újat nem hozó, de az adott ügyben fontos, és az adatok közérdekűsége részletesebb elhatárolásában precedensként is vehető döntések.)[78]

A *közhitelű nyilvántartások nyilvánosságának* korlátozásait a törvényhozás 1994–1995-ben nagyrészt feloldotta Ezzel részben a társadalmi tulajdon privilégiumainak leépítését fejezte be (az ingatlan-nyilvántartásban is), részben a piac követelményeinek tett eleget (a cégjegyzék késedelmes vezetésére tekintettel). Így az Alkotmánybíróságra csak az ingatlan-

[76] 58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 289.

[77] 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182.

[78] 19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 100.; 987/H/1994. AB határozat, ABH 1995, 910.; 1018/H/1994. AB határozat, ABH 1995, 918.

nyilvántartásban maradt néhány korrekció.[79] A közérdekű adat és a közhitelesség viszonyát tisztázó határozat az Alkotmánybíróság azon ítéleteinek rokona, amelyek az alapjogok gyakorlásának *hatékonyságát* kényszerítik ki. A közérdekű adat megismerésére irányuló alapjog „csak akkor és annyiban minősül valóságos jognak", ha a közérdekű adat megfelel a közhitelesség törvényi feltételeinek.[80]

Az Alkotmánybíróság nemrégiben semmisítette meg 1995. július 30-ai hatállyal *az államtitokról és szolgálati titokról* szóló jogszabályt. Indokolásában a bíróság megállapította, hogy a szóban forgó rendelkezések az adatok titkossá nyilvánítását diszkrecionálisan és alkotmányossági szempontból megengedhetetlenül széles körben teszik lehetővé.[81] Ugyanez a határozat foglalkozott a személyes adatok védelme, az információszabadság és a tudományos kutatás szabadsága közötti összefüggésekkel; megsemmisítette a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló jogszabályok korlátozó rendelkezéseit, és egyúttal megállapította a jövőre nézve az Alkotmánynak megfelelő szabályozás kereteit.

Az államtitokról és szolgálati titokról szóló teljes jogszabályanyag alkotmányellenesnek nyilvánítása és megsemmisítése, valamint a jogállami alapokon való újraszabályozás kényszere olyan jelentős alkotmánybírósági döntés volt, mint korábban a személyi számra vonatkozó – még szimbolikus szerepe is hasonló lehetett volna. Az ítélet ugyanis messze felülemelkedett az indítvány aktuálpolitikai vonatkozásain.[82] Az Alkotmánybíróság határo-

[79] Az Alkotmánybíróság azt érvényesítette, hogy betekintési korlátozást rendelet nem írhat elő, s hozzáférhetővé tette a megszűnt tulajdoni lapokat is [15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88.]. A cégnyilvántartás nyilvánosságát az indítvány érkezése utáni jogszabály-módosítás kiterjesztette a bejegyzésre irányuló, még el nem intézett kérelemre és mellékleteire is, így az eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette (1084/B/1993. AB végzés, ABH 1995, 974.).
Korábban az Alkotmánybíróság formai okból alkotmányellenesnek nyilvánította a cégjegyzékben a személyi szám szerepeltetését [11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 156.; 18/1990. (VIII. 1.) AB határozat, ABH 1990, 178.].

[80] Ezért a közhitelesség alóli kivétel megállapítására törvény alacsonyabb szintű jogszabálynak nem adhat korlátlan felhatalmazást [8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 104., 105.].

[81] 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177.

[82] Az 1992-ben beadott indítvány azt támadta, hogy a levéltári tvr. módosítása folytán az MDP és MSZMP iratainak kezeléséről és kutathatóságáról a művelődési miniszter gondoskodik, ebből ment tovább a kutathatóság korlátai, majd az államtitokká és szolgálati titokká nyilvánítás szabályai vizsgálatának indítványozására.

zata mégis gyakorlatilag *titok* maradt. A már ismertetett tenoron kívül az indokolás sok figyelemre méltó részletet tartalmaz: alkalmazza a tudomány szabadságára mindazokat a „kedvezményeket", amelyeket a véleményszabadságnak megadott és más kommunikációs alapjogok kapcsán részletesebben is kifejtett. Így érvényes a tudomány szabadságára is, hogy vele szemben más alapjogokat megszorítóan kell értelmezni, érvényes – a vallásszabadság mintájára – az állam semlegessége [70/G. § (2) bekezdés], addig menően, hogy a tudományosság és a tudósi minőség megítélése kizárólag a tudósok közösségére tartozhat. Homályban marad mindeközben a 70/G. §-on belül az államcéljelleg és a szubjektív jogok viszonya.[83] Ebben – a maga területén – rendszerváltó ítéletben olvashatunk egyedül olyan indokolást az összehasonlítható határozatok között, amely a volt MDP-nek és MSZMP-nek az egykori államhatalomban betöltött szerepére tekintettel van irataik és dokumentumaik állami tulajdonba vételének és nyilvános kutathatóságának – azaz közérdekű adat voltának – mérlegelésekor a pártokat is megillető személyes adatvédelemmel szemben.[84] Másrészt a határozat nem enged az indítvány követelésének, amely a levéltárak teljes nyilvánosságát tartotta volna alkotmányosnak. Az Alkotmánybíróság megindokolja mind a tudományos kutatásra korlátozott nyilvánosság alkotmányosságát, mind az úgynevezett munkadokumentumok kizárását az aktanyilvánosság köréből.[85] Ezt a bíróság később is megerősítette.[86]

Az átvilágítás

Az „átvilágítás" kérdéskörét – és ezzel a „múlt feldolgozásának" egyik legszomorúbb feladatát – az Alkotmánybíróság hangsúlyosan *mint tisztán technikai, adatvédelmi, illetve aktanyilvánossági problémát* elemezte és

[83] ABH 1994, 182. skk., 191. „Az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői. Vagyis a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók."

[84] ABH 1994, 184.

[85] ABH 1994, 190. skk.

[86] 655/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 607. Ez az indítvány is jellemző az adatnyilvánossággal kapcsolatos túlzó és politikai indíttatású igényekre: szakszervezetek kérték a pénzügyminisztérium tevékenységi körébe tartozó, államtitoknak minősített gazdasági adatok, tervek, javaslatok, háttérszámítások, a szelektív pénzügyi ellenőrzés stratégiájával kapcsolatos információk és dokumentációk, az államháztartás távadat-feldolgozó rendszerét biztosító jogosultsági adatok kiadását, mivel titkossságuk a szakszervezetek alkotmányos működését (az érdekegyeztetés ellátását) akadályozná. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére nem hivatkoztak, az Alkotmánybíróság viszont ezen az alapon is elutasította az indítványt.

döntötte el.[87] Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát két kérdésre korlátozta: mi történjék azokkal a nyilvántartásokkal, amelyek (mai mércével) alkotmányellenesen jöttek létre, és amelyek tartalma, további kezelése és titkossága egyaránt jogellenes? Továbbá: a nyilvántartásokban szereplő adatok közül melyek nyilváníthatók közérdekű adatnak; pontosabban: hol a határ, és a felhasználástól függetlenül mindig ugyanaz-e a személyes és közérdekű adatok között? Az Alkotmánybíróság a lusztrációs törvények funkcióit és a magyar átvilágítási törvény késedelmes meghozását elemezve jutott el ehhez a „normális", „a lusztrációs törvények eredeti céljától teljesen független"[88] döntési módszertanhoz. „Az alatt az idő alatt, míg Magyarországon a tervezetekből végül is törvény lett, megtörtént, illetve elmúlt a rendszerváltás, anélkül hogy a lusztrációs törvényekkel előidézett és ezekkel összehasonlítható személycserékre sor került volna. Így a rendszerváltás fékezésének vagy veszélyeztetésének megelőzése már nem lehet a vizsgált törvény célja. A titkos ügynökök léte sem derült ki, sőt a titok leplét a jogállami törvényhozás csak vastagította. Azaz a vizsgált törvény a hasonló törvények által követett eredeti célokra már nem is szolgálhatna." A „normális jogállami követelmények" hangsúlyozása korábban – lásd elévülés – az Alkotmánybíróságnak azt az alapállását támasztotta alá, hogy a rendszerváltás rendkívüli voltára hivatkozva nem lehet a jogállami garanciáktól eltérni. Az átvilágítási törvény ügyében azonban a „normalitás" már nem ilyen célt szolgál: egy morális – és jogállami módon végrehajtható – tett visszahozhatatlan elmulasztását regisztrálja csupán, amelynek – mint azóta kiderült – a törvénybe került maradékát is igen vontatottan hajtják végre. Magának az Alkotmánybíróságnak kellett figyelmeztetnie arra, hogy hasonló követelmények a „normális" jogállamokban is terhelik a hatalom gyakorlóit.[89] S hogy

[87] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.

[88] ABH 1994, 351. A rezignált áttekintés, amely a rendszerváltás alkotmánybírósági mérlegének negatív serpenyőjébe illik, a 349–351. oldalon olvasható. Mint az Alkotmánybíróság kimutatja, az átvilágítási törvényeknek két különböző típusa és célja volt. Az egyik bizonyos kulcspozíciókban akarta összeférhetetlenségi szabályokkal megelőzni, hogy a rendszerváltást olyanok veszélyeztethessék, akik a jogállamisággal a múltban hivatásszerűen és tevőlegesen szemben álltak. A másikfajta törvény a titkosszolgálatok leleplezésével részben a múlt rendszer igazi természetének megismerését, részben a sérelmek orvoslását célozta.

[89] „A lusztrációs törvények eredeti céljától teljesen függetlenül, bizonyos közfunkciók betöltőiről a nyilvánosságra tartozó adatok közé a korábban a kifejezetten a jogállamisággal ellentétes tevékenységük vagy ilyen szervezetben való részvételük is odatartozik." A történelmi helyzet ezen a kereten belül adhat még nagyobb morális je-

ne legyen kétséges, mi is számíthat alkotmányosan a jogállamisággal kifejezetten ellentétes tevékenységnek, az Alkotmánybíróságnak meg kellett ismételnie éppen az elévülési ítéletéből: a rendszerváltás „politikai szempontból forradalmi változás volt"; „az Alkotmány előtt Magyarország nem volt jogállam".

A törvény politikailag leginkább érzékeny részleteire vonatkozóan, azaz, hogy *kik* essenek átvilágítás alá, a határozat nem az adatnyilvánossági teszttel, hanem az egyenlő elbánás elvével oldotta meg az alkotmányossági kérdést. Ez tehát ugyanaz a módszer volt, mint amelyet az Alkotmánybíróság a *jóvátétel* egyéb eseteiben is alkalmazott; beleértve azt is, hogy a nyilvánvaló alkotmányellenesség szélső határai között[90] az átvilágítás mélységére nézve a politikai döntésnek tág tere van, s azt is, hogy azt követően viszont egységes mércét kell alkalmaznia. Az Alkotmánybíróság viszont túlmegy az indítványon, sőt magán a törvény tárgyán is, amikor *az „átvilágítás" alkotmányos alapjait* a rendelkező részben, kötelezően megállapítja. E kettős követelmény szerint egyrészt „a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok."[91] Másrészt a

lentőséget az átvilágításnak. „Ez a törvény a politikai és közéleti szereplők, s ezen keresztül az »államélet« áttetszőségét szolgálja. Ebben találkozik a rendszerváltásból továbbélő morális követelmény – a hazugság leleplezése, büntetés helyett »megnevezés« – a »normális« jogállami értékrenddel." ABH 1994, 351., 350.

[90] A nyilvántartások teljes titkosítása vagy azonnali megsemmisítése éppen olyan alkotmányellenes lenne, mint – s ez a magyar ítélet elvi eltérése a Stasi-megoldástól – a korlátlan nyilvánosság (ABH 1994, 356.).

[91] Az adatvédelmi törvény meghatározása szerint a közérdekű adat fogalma kifejezetten „a személyes adat fogalma alá nem eső" adatokat öleli fel (1992. évi LXIII. törvény 2. § 3. pont). Személyes adat nyilvánosságra hozatalát közérdekből törvény rendelheti el [3. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ugyan nem vizsgálta külön az utóbbi rendelkezés alkotmányellenességét, de a határozat indokolása kimondja, hogy „közérdek önmagában nem elég alapjog-korlátozás indokolására. ...Ügydöntő tehát annak az alapjognak vagy alkotmányos elvnek, illetve intézménynek azonosítása, amely a személyes adat nyilvánosságra hozását szükségessé teszi, továbbá annak vizsgálata, hogy az információszabadság és az adatvédelem alapjogai kölcsönös korlátozása mindegyikük céljához viszonyítva arányos-e." (ABH 1994, 354.) A főszövegbeli idézet éppen azt az alkotmányos ismérvet határozza meg, amely az átvilágítási törvény tárgykörében a személyes adat nyilvánosságra hozását az érintett be-

nyilvántartások további sorsát, valamint a közérdekűség és információs önrendelkezés kiegyensúlyozását alapozza meg a határozat azzal, hogy „a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési jogát és az érdekeltek egyéb jogait". Ebből folyik, hogy a törvény szerint *kötelező*, és szankcionált átvilágításon kívül alkotmányos *lehetőségnek kell lennie* a fent általában meghatározott kör közérdekű adataihoz való hozzáférésre; továbbá az információs önrendelkezési jog alapján mindenki számára meg kell nyitni az utat saját adataihoz; viszont az ügynökök személyiségi jogait is tekintetbe kell venni. Mindez további törvényhozást vagy sok tekintetben rendes bírósági gyakorlat kialakulását igényli. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó mulasztásos marasztalásának végrehajtása azonban késik,[92] s nem valósult meg az sem, hogy a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter biztosítaná „a nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételeket". A nyilvántartásokat azóta is a titkosszolgálat vizsgálja, s az átvilágító bizottság a kapott adatok alapján hoz határozatot. Az ügy utóéletéhez tartozik a törvény újabb alkotmányossági vizsgálatának indítványozása azzal a céllal, hogy a titkosszolgálatok szélesebb körében gyűjtött adatokhoz lehessen hozzáférni – ami egyébként az eredeti határozatból is következne. Az ellenőrző bi-

leegyezése nélkül is indokolttá teszi, s az alkotmányossági vizsgálat éppen ennek következetes alkalmazását kéri számon a törvényhozón. „Az Alkotmánybíróság e tekintetben nem veheti át a törvényhozóra tartozó politikai kérdés eldöntését, de megállapíthatja az egységes ismérv alkalmazásának hiányát." A végrehajtás tehát a törvényhozóra tartozik. Az Alkotmánybíróság még arra is fölhívja a figyelmet, hogy „a közérdekű adatokhoz való hozzáférés azonban azt a lehetőséget is felöleli, hogy a törvény az adatokhoz való hozzáférést kérelemre, egyes személyeknek teszi lehetővé" (például választópolgár, kinevező kérhet adatot a jelöltről. ABH 1994, 358., 352.). Mindezt mulasztási ítélettel kényszeríthetné ki az Alkotmánybíróság
Megjegyzendő, hogy a határozatban is idézett alkotmánybírósági határozat a közhatalmat gyakorlók és más közszereplők magánszférájának korlátozhatóságáról [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.] – helyesen – az adatvédelmi biztos gyakorlatában is elegendő alap arra, hogy közfunkciót gyakorlók egyes személyes adatait közérdekűnek nyilvánítsa, például a fizetésüket. Ugyanakkor az adatvédelmi törvény szerint nem személyes adatnak minősülő üzleti titok – megintcsak helyesen – kivehető a közérdekű adat nyilvánossága alól, hiába is kezeli hatóság (például ha nem érint közpénzeket).

[92] A Történeti Hivatal felállítását elrendelő törvényt csak 1996 közepén hozták meg.

zottság körül gerjesztett ügyekben az Alkotmánybíróság lehetőségei szerint tartózkodott.[93]

A határozat illeszkedik abba a sorba, amely az ismert alapjogi hierarchián belül további finomításokat hozott. A levéltári döntéstől a hatóság megsértésén keresztül a képviselők összeférhetetlenségéig tette állandó gyakorlatává az Alkotmánybíróság, hogy egyrészt a véleménynyilvánítás alapjogának privilegizált volta a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogára is vonatkozik, másrészt hogy az egymást kiegészítő alapjogok ütközése esetén – mint a személyes adatok védelme és az információszabadság – az olyan személyes adatoknak, amelyek megismerésére a politikai közélet informált megvitatásához szükség van, mindenki számára megismerhetőnek kell lenniük.[94]

A véleménynyilvánítás szabadsága

A véleménynyilvánításhoz való jog *kulcskérdése,* hogy az állam milyen esetekben és mely jogok, illetve érdekek védelmében avatkozhat be e szabadságba *a büntetőjog eszközeivel.* Mindez jól nyomon követhető – hogy Európában maradjunk – a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatában is. Bár ezt a témát egyébként is egyfajta érzékenység jellemzi, a magyarországi rendszerváltás különösen kiélezte, és erősen politizálta a helyzetet. Egyrészt a szocializmus időszakában visszaéltek az olyan bűncselekményekkel, mint a „közösség elleni izgatás". Nem véletlenül hangsúlyozza az Alkotmánybíróság éppen az idevágó döntéseiben az Alkotmány ideológiai semlegességét, és emeli ki, hogy a véleményszabadságnak csak külső határai lehetnek, tudniillik mások jogainak védelme. Másrészt a rendszerváltás után az etnikai, illetve politikai csoportokkal szembeni megvetés és ellenszenv nyilvános hangoztatása robbanásveszélyes téma maradt, s a megnövekedett feszültségek miatt fokozott gondossággal kell eljárni a tolerancia és a szabad véleménynyilvánítás terének mérlegelése során az

[93] A két bizottsági tag megválasztásának érvénytelenítéséről szóló országgyűlési határozatot az Alkotmánybíróság nem tartotta az állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért hatásköre hiányát állapította meg, viszont a jogorvoslati kérelmet tartalmazó indítványt a munkaügyi bírósághoz áttette, ahol az indítványozó pert nyert (753/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 981.).
A 18/1997. (III. 19.) AB határozat nem tartotta alkotmányellenesnek, hogy a bizottság tagjait érintő munkáltatói jogokat az Országgyűlés (általuk ellenőrizendő) elnöke gyakorolja – az ide telepített jogkörök nem teszik az Országgyűlés elnökét a bizottság vezetőjévé, s nem érintik annak függetlenségét sem (ABH 1997, 80.).

[94] Összefoglalóan ABH 1994, 355.

uszítás veszélyeivel szemben. A képhez tartozik, hogy a „nyilvánosságot" a gyakorlatban megtestesítő sajtó a rendszerváltásban a korábbinál lényegesen intenzívebb (politikai) szerepet töltött be, és csak lassan találja meg a politika formálásának igényétől a professzionális és objektív tájékoztatáshoz vezető utat.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jogot az Alkotmánybíróság valamennyi kommunikációs alapjog „anyajogaként" tartja számon; a médiaszabadság és a vallásszabadság kérdését érintő döntésekben is él ezzel a felfogással.[95] E jogok fokozott védelmét szolgálja, hogy a szabad véleménynyilvánítást korlátozó jogszabályokat – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – megszorítóan kell értelmezni. Tartalmi oldalról az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga."[96]

A véleménynyilvánítás alapítéletei emellett folytatják és megszilárdítják az Alkotmánybíróság felfogását az alanyi alapjogokhoz járuló, objektív állami intézményvédelmi kötelezettségről, amelyet az első abortuszítéletben alapozott meg.

Idővel határt kellett szabni annak, mely jogokra sugárzik ki a véleménynyilvánítási szabadság anyajogmivolta, s különösen, hogy ez a véleményszabadság privilegizált megítélését is kiterjeszti-e a többi kommunikációs alapjogra. Az alaphatározat 1992-ben igen messze ment: a szorosan vett szólás- és információs szabadságjogokon kívül ide sorolta a művészi, valamint a tudományos alkotás szabadságát, a lelkiismereti és vallásszabadságot, sőt a gyülekezési jogot is; mivel „ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban".[97] 1996-ban egy, a művészeti élet szabadságával foglalkozó határozat – a régi lektorátusi ellenőrzési rendszer maradványaival kapcsolatban – az Alkotmány releváns 70/G. §-a mellett hivatkozik a szabad véleménynyilvánítás anyajogvoltára és „kitüntetett szerepére", de nem él a mérlegelési privilégiummal.[98] Egy hónappal korábban tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának elsőbbsége más jogokkal szemben nem

[95] A véleménynyilvánítási szabadság alapítéletei a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227. A vallásszabadsághoz lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 52.

[96] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 179.

[97] ABH 1992, 171.

[98] 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 108.

terjed ki automatikusan az összes kommunikációs alapjogra. „Ebben az esetben ugyanis szinte minden klasszikus politikai szabadságjog kitüntetett védelmet élvezne, ami... a véleményszabadság valódi jelentőségét csökkentené." A bíróság az adott ügyben nem adta meg a véleményszabadságához hasonló elsőbbséget az egyesülési jognak – pedig ez csak egy lépés lett volna az 1992-ben még felsorolt gyülekezési jogtól.[99] Igaz, hogy ahol a privilégiumot érvényesíteni akarta, az Alkotmánybíróság eddig is különösen szoros kapcsolatot kívánt meg az „anyajoggal".[100]

A művészi kifejezés, az egyesülés, s más magatartás természetesen lehet szimbolikus véleménynyilvánítás. A nyilvánosság előtti öltözetet és viselkedést korlátozó önkormányzati rendelet megtámadása – amely a Józsefvárosban „a közterületen öltözékével és magatartásával nemi vágyat keltő személyeket" szabálysértési bírsággal sújtotta –, most eltekintve a megfogalmazás esetlenségétől, klasszikusan általános személyiségi jogi, „életstílushoz való jog"-eset, s nehéz lett volna az Alkotmány 61. §-a alapján elbírálni.[101] Viszont klasszikus „szimbolikus beszéd" a nemzeti lobogó elégetése, amelynek büntethetősége a nemzeti jelkép megsértésének vétsége megtámadásával, tehát tágabb tényállási körrel együtt, szintén az Alkotmánybíróság elé került. Hasonlóan szimbolikus véleménynyilvánítás az önkényuralmi jelképek használata, amelynek büntethetőségéről ugyancsak vizsgálat folyik.[102]

Büntetőjogi korlátok

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítási szabadság alapvető értelmezési kérdéseiről – bírói előterjesztés nyomán – egy büntetőügy kapcsán fejtette ki álláspontját. Az alapügy egy újság kiadója ellen indult *közösség elleni izgatás bűncselekménye* miatt. Az Alkotmánybíróság a Btk. vonatkozó rendelkezését alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette. Ugyancsak a véleményszabadság határainak problematikáját tárgyalja az a határozat, amely a hivatalos

[99] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74., 76.

[100] Mint a vallásszabadság esetében, ABH 1993, 51.

[101] 220/D/1996. AB végzés, ABH 1996, 922. A rendeletet időközben visszavonták, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

[102] Ezek az eljárások hosszabb ideje folynak. Különböző határozattervezeteket többször is tárgyalt a teljes ülés. Eközben olyan alapvető nézetkülönbségek merültek föl, amelyek részben az alapítéletekben elért konszenzust is veszélyeztették. A téma elnapolásai révén az első Alkotmánybíróság végül kicsúszott az időből, a döntés az utódokra maradt. Döntés csak 2000 májusára született, s a határozatok gyökeresen szakítottak az első Alkotmánybíróság nézeteivel. 13/2000. (V. 12.) és 14/2000. (V. 12.) AB határozat, közzétéve a *Magyar Közlöny* 2000. évi 46. számában.

személy megsértését, illetve a hatóság becsületének csorbítását szankcionáló Btk.-beli rendelkezéseket („hatóság vagy hivatalos személy megsértése"), mint alkotmányellenes szabályokat, megsemmisítette.[103] E kérdéskör harmadik vonatkozásának – a fasiszta és kommunista jelképek (például vörös csillag) használatát bűncselekménnyé nyilvánító törvénynek – alkotmányossági vizsgálata jelenleg folyamatban van.

Az Alkotmánybíróság már a „közösség elleni izgatás" alkotmányossági kérdéseivel foglalkozó döntésében kifejtette: az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulási feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. Ez az intézményi garancia a médiahatározatban a szükséges *jogi és szervezeti garanciákat* kiépítő, kötelező és pozitív állami intézkedéseknek az egyes médiumokhoz igazodó lépcsőzetes rendszerévé finomodott. A vallásszabadság problematikáját taglaló döntésben az Alkotmánybíróság már említést tesz a köztestületek számára juttatandó, működőképességüket és az államtól való *függetlenségüket biztosító anyagi eszközök* szükségességéről, amennyiben a testület bizonyos alapjogok érvényesülését szolgálja.

A véleménynyilvánítás szabadságának kérdéseiről szóló határozatokban az Alkotmánybíróság nem alkotott külön szabályt az alapjogok határainak rögzítésére. A közösség elleni izgatás tényállásait vizsgáló határozat ugyan említi a „clear and present danger"-tesztet, azonban csupán ebből nem vezethető le, miért áll az Alkotmánnyal összhangban a „gyűlöletre uszítás" büntethetősége, és ezzel szemben miért minősül alkotmányellenesnek a „gyalázkodás" tényállása. A lényeg ugyanis az volt, hogy a „gyalázkodás" tényállása nem kívánja meg a cselekmény köznyugalom megzavarására való alkalmasságát, illetve a köznyugalom tényleges megzavarását.

> Egyfelől az absztrakt veszélyeztetés büntethetőségének megkérdőjelezése, másfelől a „gyűlöletre uszítás" százévnyi bírói gyakorlatban kialakult mércéje, mint materiális küszöb, két különböző természetű alkotmányossági ismérvet hoz össze a „gyalázkodás"-határozatban. Két igen elvont érték (a szólásszabadság és közösségek méltósága) egymással szembeni, szintén elvont mérlegeléséhez nehéz olyan érvet találni, amely meggyőzően dönti el a kérdést valamelyikük javára. Az Alkotmánybíróság ezért azt kereste, hogy melyikük sérelme függ össze közvetlenebbül egyéni, alanyi alapjog megsértésével. Ehhez a módszerhez egyébként ugyanebben az ítéletben már korább-

[103] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

ban absztrakt skálát fektetett le.[104] A gyalázkodás tényállásának megsemmisítését ebből a szempontból kézenfekvő volt azzal indokolni, hogy „a bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel alkotmányosan korlátozni lehessen." A legalább hipotetikus visszacsatolás (a kifejezés *alkalmas* a köznyugalom megzavarására) hiánya itt ügydöntőnek bizonyult.[105] Még a „gyűlöletre uszítás" alkotmányosnak minősített tényállásához is megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy nem egyedül a köznyugalom megzavarásának intenzitása (a „clear and present danger") igazolja az ilyen véleménynyilvánítás büntethetőségét, hanem az uszítás folytán veszélybe kerülő alanyi jogok. A gyűlöletre uszítás tényállásának újabb alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság csupán utalt e korábbi határozatban kifejtettekre, nem tett hozzá semmit.[106]

Eme technikailag kínálkozó indokolási hangsúly nyomán a törvényhozó az alkotmányossági problémát vélhetőleg a veszélyeztetés elvont mivoltában látta, s ezt a határozatban is hiányolt „visszacsatolással": a véleménynyilvánítás köznyugalom megzavarására „alkalmas" voltának megkövetelésével akarta kiküszöbölni. Az Alkotmánybíróság ítélete után ugyanis az Országgyűlés – a köztársasági elnök kezdeményezésére – a gyűlöletre uszítás tényállását azzal egészítette ki, hogy hasonlóan büntetendő az is, aki „gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el".[107]

[104] „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom)." ABH 1992, 178.

[105] „A gyalázkodásnál nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. ...A Btk. abból indul ki, hogy a nemzeti vagy vallási közösségekre nézve sértő kifejezés használata általában ellentétes a társadalom kívánatos nyugalmával. Ez az immateriális bűncselekményi tényállás tehát a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi" – s így a fenti teszt szerint is a leggyengébb csoportba tartozik.

[106] 116/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 581.

[107] Ezt a kiegészítést végül a második Alkotmánybíróság semmisítette meg – a norma határozatlansága érvével. Az alkotmányellenességben már az első bíróság egyetértett, de ezt az ügyet is az önkényuralmi jelképekkel és a nemzeti szimbólumok megsértésével együtt szerette volna befejezni és kihirdetni – ezért azután osztozott azok késedelmében. Az indokolás feltehetően más lett volna: a véleménynyilvánítási sza-

Az Alkotmánybíróság alaphatározatában azonban három teszt van, amelyek nem függetlenek egymástól: egy materiális tűrésküszöb; másodszor a véleményszabadság által veszélyeztetett alkotmányos értékek, különösen az egyéni alapjogok veszélyeztetettségének közvetlensége, amely fokozatainak különböző súlya van a szólásszabadsággal szemben; és végül a veszélyeztetés feltételezett vagy valamilyen hatással visszaigazolt volta. A véleményszabadság korlátozása alkotmányossági vizsgálatánál mindhármat mérlegelni kell.

Az immateriális bűncselekmények az eddig vizsgáltakon kívül is, újabb indítványok nyomán általában is felvetik, hogy a köznyugalom (elvont) veszélyeztetése milyen feltételekkel lehet alkotmányos korlátja a véleménynyilvánításnak (például a rémhírterjesztés büntethetősége kapcsán).

Az Alkotmánybíróság egy még újabb határozata szintén az alapítéletben megállapított kritériumok továbbélésének problémáját hozta felszínre (csakúgy, mint a második bíróság véleményszabadság-ítélkezése). Jellemző ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság általában akkor fejtette ki legrészletesebben egy-egy alapjogra vonatkozó álláspontját és az alapjog dogmatikáját, amikor az azzal kapcsolatos elvi kérdés először eléje került. Ebben szerepe volt annak a történelmi sietségnek, hogy a még bizonytalan nemzetközi helyzetben a bíróság minél hamarább ki akarta dolgozni koherens alkotmányértelmezését a demokráciák bevett standardjával összhangban. Később ezek nyerhetnek újabb elvi rétegeket, de az alapokon az Alkotmánybíróság mindeddig kifejezetten nem változtatott. A véleménynyilvánítási alapítélet idézésében sincs hiány, sőt akár soknak is tűnhet. Mondanivalója és technikája – a benne kidolgozott többszörös tesztrendszer – azonban elhalványodni látszik. Az 1998-ban eldöntött „széksértés"-ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta egy városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának azt a rendelkezését, amely szerint rendbírsággal sújtható a közgyűlésnek az a tagja, aki az ülésen „másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ", csupán az „alaptalan" kifejezés megbírságolása bizonyult alkotmányellenesnek.[108] A voltaképpeni érv a szólásszabadság korlátozása mellett az önkormányzati testület ülése érdemi és zavartalan működésének biztosítása. A funkcionalitás az Alkot-

badság tesztjeit használta és erősítette volna meg. Ez nem mondható el a meghozott határozat indokolásáról [12/1999. (V. 21.) AB határozat].

[108] Ez utóbbi „parttalansága, kezelhetetlensége és értelmezhetetlensége" miatt [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.].

mánybíróság bevált érve, s elvileg elegendő indok is lenne.[109] A határozat azonban „elvi" különbséget tesz a „véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között". A véleménynyilvánítás szabadsága fokozott védelmet élvez és csak külső korlátai vannak. „Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis a testületnek ... jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület zavartalan működését". Ilyen különbségtétel fogalmilag lehetetlen. E jogok természete, de másrészt a jog lehetőségei folytán is, az állam kompetenciája csakis a meggyőződést alakító, illetve kifejező kommunikációs folyamatra korlátozódhat.[110] Vagyis a véleménynyilvánítás csakis „megjelenítésének formájában, módjában" létezik; ezt garantálja az alapjog, ennek külső korlátait kell meghatározni, erre vonatkozóan tágabb az Alkotmánybíróság szerint a tűréshatár közszereplő politikusok esetében, különösen az értékítélet vonatkozásában (és egymás között is).

A gyalázkodási határozatban az „adott történelmi helyzet" értékelését meglehetős idealizmus jellemzi, mint azt a társadalom nyitottsága és a toleranciaküszöb közötti összefüggést taglaló fejtegetések mutatják.[111] Eszerint a rendszerváltás fokozta ugyan a társadalmi feszültségeket, viszont olyan helyzetet hozott létre, hogy „a létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre; aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis

[109] Bár az arányosság kérdését ezúttal sommásan intézi el a határozat: túl alacsony tűrési küszöb akadályozná a szabad véleménynyilvánítást. „A vizsgált esetben nem látott ilyen veszélyt az Alkotmánybíróság." (ABH 1998, 261.) Az is bővebb meggondolást igényelne, vajon egy testület önmagának hozott szabályzata leszállíthatja-e az alkotmányossági mércét. Itt nyilvánvalóan másról van szó, mint a parlament döntése esetében saját tagjai vagyonnyilatkozatának nyilvánosságra hozásáról.

[110] Az Alkotmánybíróság korábban (a gondolat- és a vallásszabadsággal kapcsolatban, amelyeknek azonban a véleménynyilvánítási szabadság anyajoga) tisztázta is, hogy e szabadságokra – és nyilván a szólásszabadságra is – a jog akkor képes hatást gyakorolni, ha a gondolat és a belső meggyőződés – tehát ha a vélemény is – megnyilvánul [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 52.].

[111] „A »köznyugalom« ráadásul maga sem független a véleményszabadság helyzetétől. Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat." [30/1992. (V. 26) AB határozat, ABH 1992, 167., 180.]

öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«". Ehhez az is hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság – büntetések helyett – ideális eszköznek a magas nem vagyoni kártérítést tekintette. Mindezzel összhangban áll, hogy a bíróság több határozatában is alkotmányellenesnek minősítette a nem vagyoni kár mértékének korlátozását.[112]

A hatóság vagy hivatalos személy megsértésének – government defamation – tényállását vizsgáló határozat[113] bevezette a magyar jogba az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában kikristályosodott mércét. A határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. 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." Mivel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Btk. rendelkezéseit, amelyek a „hivatali becsület" megsértését más személyek megrágalmazásánál és becsületsértésénél szigorúbban rendelték büntetni, meg kellett állapítania az arra irányadó alkotmányos követelményeket, hogy a becsületsértés és rágalmazás megmaradt általános tényállásait hogyan alkalmazzák a bíróságok hatóság vagy hivatalos személy megsértése esetén. „A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta." Ahogy a közösség elleni izgatásnál a kétségtelen és közvetlen veszély tesztje kifejezetten megjeleníti az egyébként is nyilvánvaló amerikai befolyást, úgy az itt megfogalmazott ismérvek világosan, szinte a szóhasználatig a *New York Times v. Sullivan* hatását mutatják.[114]

[112] 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192.; 12/1991. (IV. 11.) AB határozat, ABH 1991, 312.

[113] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

[114] E tekintetben az Alkotmánybíróság nem tartotta lényegesnek, hogy a *New York Times & Co. v. Sullivan* (376 U.S. 254) ügy kártérítésre vonatkozott és nem büntető tényállás alkotmányosságára.

A döntés ezzel lezárta a napi politikában nem jelentéktelen szerephez jutott „hatóság megsértésének" témáját, és gondoskodott az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatával való összhangról. Az ügy kapcsán az a módszertani kérdés is felmerült, hogy mennyiben alkalmas az absztrakt normakontroll intézménye a maga differenciálatlanságával összetettebb problémák megoldására. Míg a döntés a demokratikus politikai véleményszabadságot tekintve kielégítő megoldást nyújt, viszonylag védtelenül hagyja például a bíróságokat. (Nem valószínű ugyanis, hogy a bírák magánvádlóként lépjenek fel az őket megsértő felekkel szemben.) Ezért is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében, hogy a közhatalmat gyakorló személyek becsületének büntetőjogi védelme nem minősül minden körülmények között alkotmányellenesnek, és írta elő a bíróságok számára a konkrét eset sajátosságainak differenciált figyelembevételét. Az Alkotmány védelme alatt álló bírálathoz való jog és a demokratikus intézmények szintén az Alkotmány által megkövetelt védelme között azonban akkor tudna csak finom és érzékeny határvonalat húzni az Alkotmánybíróság, ha a puszta normakontrollon túlmenő hatáskört gyakorolhatna. Ezáltal nyílna lehetőség a konkrét esetek kapcsán a megfelelő differenciálásra.[115]

A sajtószabadság

A sajtótörvény azon ritka törvények közé tartozik, amelyeket – az alkotmányos jogok szempontjából alapvető voltuk ellenére – nem dolgoztak gyökeresen át a rendszerváltás szorosan vett időszakában, s nem váltottak fel új, az új Alkotmányon alapuló törvénnyel az 1990-es választások után sem.[116] Az írott sajtó szabadságával kapcsolatos elvi megállapítások a médiahatározatban így elsősorban elvi jelentőségűek voltak, s a többi médiával kapcsolatos állami szerepvállalás fokozatait tekintve volt szerepük viszonyítási

[115] A határozathoz fűzött különvélemény lehetségesnek tartja az alkotmányos követelmények érvényesülését a Btk. szóban forgó rendelkezéseinek hatályban tartása mellett is.

[116] A kerekasztal-tárgyalások során a média- és sajtó alcsoport a teljes koncepciótlanság állapotában mellékes akciózással töltötte az időt (elkobzott szitanyomdák visszaadása stb.). Például arról sem tudott a tárgyalócsoport, hogy az általa kifogásolt frekvenciaosztást a Kormány már leállította. A választásokhoz fontos kérdéseket – esélyegyenlőség a kampányban, hozzáférés a médiához – át is vette a választási csoport a sajtóval foglalkozótól. Bár racionális magyarázat nem kínálkozik, annyi feltehető, hogy a sajtó 1988–1989-ben már megtanulta, hogy a meglehetősen hézagos törvény hiányait kihasználva gyakorlatilag szabadon tevékenykedjék, s miután a korábbi pártsajtó privatizálásával megélhetési veszélyeztetettséget nem éreztek az érdekeltek, másrészt állami nyomást sem, nem tartották fontosnak a(z újra)szabályozást.

alapként. A kevés indítvány is a büntetőjogi korlátok alkotmányosságát kérdőjelezi meg, s csak egyetlen vizsgálat folyt a sajtótörvényről. Egy indítvány a sajtórendészeti vétség tényállását támadja, amely büntetni rendeli a sajtótermék engedély nélküli előállítását vagy terjesztését. Az Alkotmánybíróság azonban elutasította az indítványt, mert keretténállásról van szó, s mivel az engedélyhez kötésnek alkotmányos esetei is lehetségesek (például rendkívüli állapot esetén), az engedélyhez kötés alkotmányosságát nem a Btk. keretténállásának, hanem az engedélyhez kötést elrendelő jogszabály alkotmányosságának vizsgálata során kell eldönteni.[117]

Érdemben döntött viszont az Alkotmánybíróság 1997-ben, amikor magának a sajtótörvénynek azt a rendelkezését vizsgálta, amely szerint az ügyész indítványára a bíróság megtilthatja az olyan sajtótermék nyilvános közlését, amely bűncselekményt valósít meg, vagy arra hív fel, amely sérti a közerkölcsöt vagy mások személyhez fűződő jogának sérelmével jár. Az ilyen sajtótermék nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti, s a felfüggesztés a bíróság jogerős határozatáig érvényben marad.[118] Az Alkotmánybíróság a kérdést a (perbeli) önrendelkezést garantáló ítéletei sorozatába illesztve, azok érveivel bírálta el (míg a sajtószabadságra vonatkozó utalások formálisak maradtak); ennek megfelelően az ügyész indítványozási és a bíróság betiltási jogát annyiban ítélte alkotmányellenesnek, amennyiben ezek a személyhez fűződő jogok sérelmére, vagy magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva, az érintettek akaratától függetlenül érvényesülnek.

Az ügyben azonban több kérdés is megosztotta a bíróságot. Két bíró különvéleménye alkotmányosnak minősítette a támadott rendelkezést. Nemcsak a többségi határozat fő érvével nem értettek egyet,[119] hanem két, az Alkotmánybíróság második félidejében többször felvetett módszerbeli ellenvetést is érvényesítettek. Mindkettő az absztrakt normakontroll és az egyedi ügyek elbírálásának ellentétén alapul. Az egyik kérdés, hogyha kilátás van arra, hogy a jogszabályt a bíróság alkotmányosan alkalmazza (legalábbis

[117] 2269/B/1991. AB határozat, ABH 1996, 380. Amikor az indítványt beadták, még az igazán érdemi alkotmányjogi probléma is élt: tudniillik a sajtótörvény akkori hatályos rendelkezése szerint – időszaki lapot kivéve – a sajtótermék főszabályként engedélyköteles volt. Időközben azonban ez megszűnt.

[118] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.

[119] A különvélemény szerint a peren kívüli sajtórendészeti eljárás érintetlenül hagyja a személyiségi jogi igényeket és a magánvád lehetőségét. A két bíró szerint a közlés felfüggesztése vagy megtiltása nem alkalmas arra, hogy a sajtószabadság gyakorlását elnehezítse (ABH 1997, 99.).

nincs alkotmányellenes „élő jog"), miért semmisíti meg az Alkotmánybíróság. Ennek a gondolatnak egy változata az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának alkotmányossági mércéül való használatát támadja: a strasbourgi bíróság egyedi bírói ítéleteket vizsgál felül, s nem az illető ország jogszabályait. Az Emberi jogok európai egyezménye és a belső jog összhangjára nézve a strasbourgi bíróság gyakorlatából közvetlenül nem lehet következtetést levonni.[120] Érdekes, hogy a többség azzal utasította el a közlés felfüggesztése alkotmányellenességét abban az esetben, ha az ügyész azt a közerkölcs védelmében indítványozza, hogy a közerkölcs tartalmi meghatározása a bíróságok feladata. Ahogy tehát az Alkotmánybíróság a közérdek meghatározását a törvényhozónak engedte át, úgy a közerkölcsét a bíróságokra bízta. Éppily érdekes az is, hogy a határozat nem veti fel azt a kérdést, vajon *indokolt-e*, hogy a sajtótörvény a közerkölcsre hivatkozik. Nem teszi ezt a másik különvélemény sem, amelyben szintén két bíró éppen abban nem ért egyet a többséggel, hogy a közerkölcs sérelme miatt alkotmányosan fel lehetne függeszteni a sajtótermék közlését. Feltételezhetően hallgatólagos egyetértés volt abban, hogy (megfelelő eljárásban) a közerkölcs korlátozhatja a sajtószabadságot.[121] Ez a másodikként bemutatott különvélemény arra irányítja a figyelmet, hogy lehet-e egy par excellence sajtószabadságügyet teljes egészében a perbeli önrendelkezés mércéjével mérni. Ez utóbbin a közerkölcs valóban kívül esik. Az Alkotmánybíróság eredeti véleményszabadság-tesztjén mérve viszont a közerkölcs, mint olyan elvont érték, amely mögött a legkevésbé állapítható meg az egyéni alapjogok sérelme, a véleményszabadság korlátozására legkevésbé alkalmas védett értékek csoportjába tartozik. Az alapítélet kritériumainak alkalmazása logikusan vezet a közerkölcsre hivatkozás alkotmányellenességére. A különvélemény az ere-

[120] ABH 1997, 101. Hasonló érvelés már a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban is található (ABH 1994, 234., 235.).

[121] Mint ahogy a határozat idézi is a nemzetközi egyezményekből a közerkölcs korlátozó ismérvét. Az Alkotmánybíróság más határozataiban megengedte a vállalkozás szabadságának korlátozását ezen az alapon, lásd pornográf termékek árusításának, játéktermek működtetésének „zónálása" [63/1991. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1991, 471.; 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155., 157.].
A különvélemény a sajtótörvény eljárási garanciáit a bírói eljárásra nézve is kevésnek, s a törvényt emiatt is alkotmányellenesnek tartotta. A határozat – noha technikai okból – egyébként megsemmisítette az egész intézményt, beleértve a bíróság jogosítványait is.

deti teszt mellé még – a strasbourgi gyakorlatból – a sajtószabadság „előzetes korlátozásával" kapcsolatban a „rendkívüli gondosság" követelményét is bevezeti.[122]

A közszolgálati rádió és televízió

A médiaügyben[123] született döntés egyike azoknak a határozatoknak, melyek jogi eszközöket kerestek a közszolgálati rádió és televízió körül kialakult folytonos viták megoldására. Ide tartoznak a köztársasági elnök kinevezési jogkörét vizsgáló döntések; szerepet játszott ebben a vallásszabadság-határozatnak az a része is, amely meghatározza, mely törvények elfogadásához kell minősített többség. A Magyar Rádió Szervezeti és Működési Szabályzatát jóváhagyó kormányhatározat alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Jelenleg van folyamatban az az eljárás, melyben az indítványozó azt kifogásolja, hogy a költségvetési törvény e médiumok költségvetését a Miniszterelnöki Hivatal költségvetési fejezetébe sorolta.

Az rádióra és televízióra vonatkozó összes határozatból kitűnik, hogy ezeket az eljárásokat mennyire csupán eszközként akarták használni a felek a médiaháborúban. Így például az Alkotmánybíróság határozata után sem voltak hajlandók a parlamenti pártok konszenzusra jutni a médiatörvényben; s nem törődtek sem az Alkotmánybíróság által szabott határidővel, sem ismételt figyelmeztetéseivel arról, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet egyes részkérdések kivonásával a Kormány hatásköréből, de magának a kormányfelügyeletnek a megszüntetésével, vagy a felügyelet más szervre bízásával sem lehet orvosolni.[124] Éppen ellenkezőleg: mintha a médiahatározat (a maga alapvető tartalmi megállapításaival) és az említett figyelmeztetések nem is léteznének, folytatódtak a csakis a „kormánybefolyás" elleni támadások, még technikailag hibás vagy a nyilvánvaló alaptalanság határán álló indítványokkal is.[125] A médiatörvény megalkotása során a

[122] ABH 1997, 96., 97.

[123] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.

[124] ABH 1992, 318.; 1993, 158.

[125] Az 1993. évi költségvetési törvényben az MR és az MTV költségvetésének a Miniszterelnökség fejezetbe helyezését még a törvényjavaslat vitája alatt – s így a 16/1991. AB határozat szerint elbírálhatatlan szakaszban – indítványozták; a rádió szervezeti és működési szabályzatát jóváhagyó kormányhatározatot hatáskörének hiányára hivatkozva utasította vissza az Alkotmánybíróság, mondván, hogy a jóváhagyás egyedi hatósági döntés. Az indítvány azzal érvelt, hogy a kormány felügyeleti hatáskörét megállapító kormányhatározatot az Alkotmánybíróság alkotmányelle-

pártok nem voltak képesek lemondani befolyásoló szerepükről a médiumokat felügyelő kuratóriumokban, hiába állt az Alkotmánybíróság ítéletében, hogy a politikai képviselet itt nem ismétlődhet meg. Az Alkotmányra hivatkozással hangoztatott konszenzuskényszer is csak addig élt, amíg az egyik pártkoalíció kétharmados többséget nem szerzett. Már az első indítvány is a médiaháború része volt, az Alkotmánybíróság viszont – élve az alkalommal – kifejtette a jövendő törvény alkotmányos kereteit, s mind az abban írott követelmények miatt, mind az indítvány egyoldalúságának kifejezett kiigazításával, nemcsak az indítványon, hanem annak szándékán is túlment. Az, hogy a politika igyekezett az alkotmányos követelmények alól kibújni, magában hordta büntetését.

A közszolgálati rádió és televízió költségvetési elhelyezésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság 1994-ben bírálta el: nem a fejezetbe sorolást, hanem a Kormány tagjának adott előirányzat-módosítási jogot találta alkotmányellenesnek. A bíróság annak ellenére döntött ebben a részkérdésben, hogy a médiatörvényt ekkor még mindig nem hozták meg – a határozat egy másik, a költségvetési önállósággal kapcsolatos autonómiavédő sorozat nyitányaként értékelendő, s módszertanilag is a szankciók szabadabb alakításának fontos állomása.[126]

A (privatizált) nyomtatott sajtóban és a kábeltelevíziózásban már megvalósult a sajtószabadság – ezt senki nem vitatja. A frekvenciák kiosztása a helyi televízió- és rádióadók részére – az Alkotmánybíróság döntése nyomán[127] – most veszi kezdetét. Így tehát a közszolgálati rádió és televízió (helyi adásaival együtt) a mai napig monopolhelyzetet élvez. A közszolgálati médiumok pártatlanságának kérdésköre az új rendszer első négy évében folyamatosan napirenden szerepelt. A Kormány úgy vélte, hogy az elektronikus médiumok az ellenzék befolyása alatt állnak, az ellenzék pedig azzal vádolta a Kormányt, hogy a médiumok befolyásolására törekszik. A problémához az is hozzájárult, hogy a rádió és a televízió jogállása lényegében szabályozatlan maradt. Az 1974-ben született minisztertaná-

nesnek mondta ki – viszont figyelmen kívül hagyta azt, hogy a határozatot az Alkotmánybíróság a médiatörvény meghozásáig hatályban tartotta [64/1992. (XII. 11.) AB végzés, ABH 1992, 317.; 341/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 898.].

[126] MR és RTV: 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281., bíróságok: 28/1995. (V. 19.) AB határozat. A szankciók alakulásában való szerepüket fenn már tárgyaltuk.

[127] Az Alkotmánybíróság felhívta a Kormányt, hogy rendeletben határozza meg azokat az ismérveket, amelyek alapján a frekvenciákat az igénylők között felosztják, amennyiben ez utóbbiak száma a rendelkezésre álló frekvenciák számát meghaladja [48/1993. (VII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 314.].

csi határozatban csak az szerepel, hogy a Minisztertanács „felügyeletet" gyakorol a médiumok felett. Ezt a minisztertanácsi határozatot kifogásolta az ellenzék a médiaügyben. Az Alkotmánybíróság a kormányhatározatot formai és tartalmi szempontból egyaránt alkotmányellenesnek nyilvánította, és az indítványban foglaltakon túlterjeszkedve – megállapította az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztását, mivel az nem alkotta meg az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében rögzített követelményeknek megfelelő médiatörvényt.

Döntésében az Alkotmánybíróság meghatározta a közszolgálati rádióval és televízióval szembeni alkotmányos követelményeket („a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását"), és hangsúlyozta, hogy az állam köteles e követelmények érvényesülését „jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal" biztosítani. Tekintettel azonban arra, hogy a végleges struktúra, valamint az országos közszolgálati, a helyi közszolgálati, illetve a kereskedelmi adók közötti feladatmegoszlás még nem alakult ki, a határozat nem kívánta a végső megoldást előre behatárolni; pusztán annak a megoldásnak „elterjedt voltát" emelte ki, amely szerint a törvénynek sajátos társadalmi képviseletet kell teremtenie a tartalmi kiegyensúlyozottság ellenőrzésére és az ezt biztosító alapvető szervezeti döntések meghozására. A gyakran hangoztatott véleményekkel szemben az Alkotmánybíróság kénytelen volt kiemelni, hogy az ellenőrzésre hivatott testületben nem tükröződhet a társadalom politikai képviselete; tehát a parlamenti pártok képviselete vagy konszenzusa nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére. (Az előbb említett álláspont szerint a két intézmény vezetőjének kinevezéséhez és elbocsátásához is szükséges a parlamenti pártok közötti konszenzus.)[128] A problémát leszűkítő „közszolgálati médiumok – Kormány" szembeállítással egyet nem értve az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy a közszolgálati rádiónak és a közszolgálati televíziónak az Országgyűlés, a pártok

[128] Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata ugyanabban a *Magyar Közlöny*ben jelent meg, mint a Göncz III. határozat. A köztársasági elnök maga is használta a fenti érvelést: „Tekintettel arra, hogy a jelenlegi speciális körülmények között a közmédia szabadságát törvényi rendelkezések helyett a pártok közötti megállapodás biztosítja, a médiaelnökök kinevezésére, felmentésére konszenzust nem teremtő előterjesztésnek vagy az ilyen előterjesztések sorozatának teljesítése azt a súlyos veszélyt foglalja magában, hogy egy alapjog, a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozást szenved." Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben utasítja el ezt az érvet: „A köztársasági elnök a kinevezés vagy felmentés törvényi előfeltételeinek teljesülésén túlmenő további feltételeket nem támaszthat." [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 210., 208.] A médiahatározatot egyhangúan hozta az Alkotmánybíróság, az ott lefektetett elvnek ebben az alkalmazásában viszont három különvélemény is született.

és más társadalmi csoportok tartalmi befolyásától egyaránt mentesnek kell lennie. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést a médiatörvény 1992. november 30-ig történő megalkotására. Addig az eljárást a minisztertanácsi határozat megsemmisítése időpontjának meghatározása tekintetében felfüggesztette. Minthogy a médiatörvény a kitűzött időpontig – sőt a mai napig – nem született meg, a bíróság egy későbbi döntésében a minisztertanácsi határozatot az új törvény hatálybalépéséig hatályban tartotta. E sokat vitatott döntésre[129] azért volt szükség, hogy az Alkotmánybíróság az egyetlen stabil jogi beszámítási pontot, nevezetesen a Kormány „felügyeleti jogát" érvényben tarthassa, máskülönben ugyanis a közszolgálati médiumok az érdekharcoknak teljes mértékben kiszolgáltatottak lennének. A felügyeleti jog tartalmának tisztázása a rendes bíróságok feladata; így valamennyi vitás kérdés jogi útra terelhető. (Jelenleg a munkaügyi bíróságon vannak folyamatban eljárások. A bíróságnak többek között abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a televízió elnöke felett a Kormány gyakorolja-e a munkáltatói jogokat.)

A közszolgálati rádió és televízió jogi helyzetéhez hasonló a közszolgálati hírügynökség – a Magyar Távirati Iroda – státusa. A kormányfelügyeletet kimondó kormányhatározat megtámadása 1995-ben az előbbiekéhez mindenben hasonló eredményre vezetett. Az Alkotmánybíróság az alaphatározatra utalva sorban megismételte annak érveit.[130] S mivel az MTI valahogy kívül maradt a médiaháborúnak nevezett érdekharcokon, a határozat – s benne a megsemmisítés időpontjáról való döntés felfüggesztése – sem keltett visszhangot. A felfüggesztett eljárást az Alkotmánybíróság csak 1997-ben szüntethette meg – a rendelkező részben is kifejezve rosszallását a jogalkotó késedelme miatt, aki a törvényhozásra szabott határidőt több mint egy évvel túllépte.[131] 1995-ben a „gazdasági stabilizáció" a Magyar Televízióban is drasztikus – ezerfős – létszámcsökkentést irányzott elő. Az Alkotmánybíróság megállapította a vonatkozó kormányhatározatok alkotmányellenességét, de érvelését nem a véleménynyilvánítás szabadságára, hanem arra ala-

[129] 17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 157.

[130] 61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317.

[131] A határidő 1996. június 30. volt. A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 1997. január 1-jén lépett hatályba, de a felügyeletet kimondó kormányhatározat csak akkor vesztette hatályát, amikor a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaságot az Országgyűlés megalapította. Ez 1997. június 15-én történt meg.

pozta, hogy a létszámcsökkentésre kötelezés meghaladja a felügyeleti jogkörben hozható döntések körét.[132]

A médiaháború peremén[133] folyt a csata a frekvenciaelosztásról is, amely azonban – a kereskedelmi rádióról és tv-ről szóló törvény notórius késlekedése és a Magyar Rádió illetve a Magyar Televízió akkori monopóliuma miatt – a nem kereskedelmi, helyi műsorszórásra vonatkozhatott csak. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménnyel megszorítóan értelmezte a miniszter jogát a rádió-távközlési szolgálatok átmeneti korlátozására vagy szüneteltetésére, amellyel az csak a kihirdetett rendkívüli állapot idején kívül, kizárólag azok megelőzése vagy következményeik elhárítása végett élhet. Kötelezte továbbá a Kormányt, hogy rendeletben határozza meg azokat az ismérveket, amelyek alapján a frekvenciákat a mennyiségüket meghaladó számú igénylő között elosztják. Az Alkotmánybíróság a szűkös javak elosztására olyan módszert írt elő, amely a véleménynyilvánítási szabadsággal nem lehet ellentétes, sőt, nem is kell, hogy azzal összefüggjön, mint például a sorsolás. Éppen ezért a frekvenciaelosztás technikai szabályainak a sajtószabadság alapjogára való vonatkozását nem tartotta olyan szorosnak, hogy az elosztás módszere törvényi szabályozást igényelne.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény végül 1996 elején született meg, amikor elfogadását nem a konszenzus, hanem a kétharmadot meghaladó kormánytöbbség szavatolta. A közszolgálati műsorszórást és tömegtájékoztatási eszközök függetlenségét biztosítandó a törvény a rádiót és a televíziót is közalapítványi formába szervezte. Az ezeket kezelő kuratóriumok elnöksége összetételét hamarosan indítvány támadta meg azzal, hogy – mivel kizárólag a parlamenti képviselőcsoportok jelöltjeit választhatja el-

[132] Vagyis ebben a valójában egyedi ügyre vonatkozó döntésében az Alkotmánybíróság ugyanúgy járhatott el, mint a felügyeleti jogkört értelmező rendes bíróságok. Csupán a határozat végén utal az Alkotmánybíróság arra, hogy korábban alkotmányellenesnek nyilvánította a Kormány tagja rendelkezési jogát az MTV költségvetési előirányzata felett. Akkor [47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281.] – további garanciák hiányában – ezt a jogosítványt az Alkotmánybíróság alkalmasnak látta arra, hogy a Kormány közvetett befolyást gyakoroljon a közszolgálati médiumokra. A létszámcsökkentésre kötelezést ehhez hasonló veszélyeztetésnek fogta fel az Alkotmánybíróság. „Az ésszerű takarékosságra az Országgyűlés kényszerítheti a Magyar Televíziót, a törvényhozási folyamat demokratikus garanciái érvényesülésével meghatározott költségvetési előirányzat révén." [31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158., 162.]

[133] De nem mellékesen. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett frekvenciagazdálkodási törvénnyel kapcsolatban a köztársasági elnök hatféle aggállyal fordult az Alkotmánybírósághoz [48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314.].

nökségi taggá az Országgyűlés – az nem felel meg az Alkotmánybíróság által a médiahatározatban lefektetett semlegességi követelménynek, amely szerint az ellenőrző szerv nem tükrözheti a társadalom politikai képviseletét. Ebben az ügyben nem került határozattervezet az első Alkotmánybíróság elé. A második bíróság azonban igen hamar határozott a kuratórium paritásos működésével kapcsolatban hozzá érkezett indítványról, s e határozat indokolása, mintegy előkérdésként, nem tartotta alkotmányellenesnek a kuratórium elnökségének összetételét.[134]

A vallásszabadság

A vallásszabadság témakörében eddig négy határozat született. Az első döntésben a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatára került sor; az Alkotmánybíróság azonban kiterjesztette vizsgálatát a vallásszabadság valamennyi alapkérdésére. Így a határozat megállapításokat tartalmaz a vallásszabadsághoz való jog tartalmáról, valamint az állam és az egyház szétválasztásának értelmezési kérdéseiről. Az ügy kapcsán az Alkotmánybíróság elvi állásfoglalást fogalmazott meg a törvény minősített többséggel történő elfogadásának kötelező eseteiről. A második döntés középpontjában az egyházak és a vallási közösségek egymáshoz való viszonya állt. A harmadik határozat a Sunday-laws-döntések párja. A negyedik határozat az első döntés témájához kanyarodik vissza; az „állami" és az „egyházi" iskolák közötti kapcsolat további tisztázására tesz kísérletet.[135]

[134] 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176., 199.. A legalább nyolc elnökségi tag mellett a kuratóriumok 21, társadalmi szervezetek és érdek-képviseletek által delegált tagból állnak, a határozat szerint az elnökség jogköre a kuratórium jogköréhez képest nem meghatározó, létszámának mindig a delegált tagok száma alatt kell maradnia.
Az a rendelkezés, amely lehetővé teszi a csonka kuratórium működését is, az obstrukciót kivédő, technikai, nyilvánvalóan nem alkotmányellenes szabály. Én az alkotmányellenességet továbbra is az alapkonstrukcióban, a pártok szerepében keresném.

[135] A négy határozat a következő: „alaphatározat": 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; egyház és más vallási közösség viszonya: 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99.; egyházi ünnepek és munkaszüneti napok: 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 105.; államilag fenntartott elkötelezett iskolák: 18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88. A határozatban abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy a helyi önkormányzatok csak átmenetileg lehetnek-e egyházi iskolák fenntartói (így az oktatásügyi törvény), vagy e lehetőség az Alkotmány értelmében

Az Alkotmány 60. §-a azon kevés alkotmányi rendelkezés közé tartozik, mely az alapjog tartalmát viszonylag részletesen megállapítja. Magában foglalja a vallási és a lelkiismereti meggyőződés szabadságát; a vallásgyakorlás valamennyi formájának szabadságát, a vallásos gyülekezési és egyesülési szabadságot. Mégis az Alkotmánybíróságra hárult e meghatározások tartalmi kifejtése, amely során a hangsúlyok minden bizonnyal az adott történelmi körülményeket tükrözik. Természetesen az Alkotmánybíróság nem állt egyik fél pártjára sem az – amúgy is anakronisztikus – kultúrharcban, ugyanakkor rá kellett mutatnia, hogy maga az Alkotmány is többirányú értelmezést tesz lehetővé.

Az egyik oldalról az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: az állam semlegességének követelménye nem azonos sem a negatív vallásszabadság előnyben részesítésével, sem pedig a vallási közömbösséggel. Ellenkezőleg: a pozitív és a negatív vallásszabadság egyenjogú. Mindezek kiemelésére az elmúlt rendszer öröksége miatt volt szükség, mely abban a formában élt tovább, hogy a főszabály a negatív vallásszabadság és a vallási semlegesség lenne, a pozitív vallásszabadság ezzel szemben kivétel. Az Alkotmánybíróság nem támogatta azt az elképzelést sem, mely az amerikai mintát Magyarországra alkalmazva az egyházakat magánjellegű egyesületeknek tekinti. Ezért jelenik meg az első döntés rendelkező részében az állami semlegesség követelményének kiegészítéseként az állam kötelezettsége arra, hogy „az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa".

Ugyancsak a rendelkező részben rögzíti az Alkotmánybíróság, hogy az állam és az egyház szétválasztása nem azt jelenti, hogy az államnak a vallás és az egyház sajátosságait figyelmen kívül kell hagynia. Az egyház az adott vallás, illetőleg az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam tekintettel lehet mindarra, amiben a vallási közösségek és egyházak történelmüket és a társadalmi szerepüket illetően különböznek más társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviseletektől stb. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az alapjogok – jelen esetben a vallásszabadság – érvényesülésének elősegítését szolgáló anyagi juttatások során a különböző testületek közötti differenciálás alkotmányosan nem kifogásolható. Ugyanakkor azonban a bíróság hangsúlyozta, hogy az egyes ingatlanok visszaadása az egyházaknak elsősorban nem az állam általi egykori tulajdonsértést, hanem a vallásgyakorlás alapvető jogának csorbítását kompenzálja. Azokban az esetekben, ahol ez az alapjogvédelmi funkció nem mutatható ki, az Alkotmánybíróság az ingatlanok visszaadását alkotmányellenesnek minősítette, és a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.

határidő nélkül fennáll. A határozat az önkormányzatok iskolafenntartását csak átmenetileg és csak azokra az iskolákra vonatkozóan tartja alkotmányosnak, melyek az oktatásügyről szóló törvény hatálybalépése (1993) előtt, ilyen módon létesültek.

Mindazonáltal az egyházak történelmi, és napjainkban betöltött szerepének figyelembevétele nem vezethet a történelmi egyházak előnyben részesítéséhez. A vallásszabadság kérdéseit taglaló második döntés központjában az a megállapítás állt, hogy a másokkal együttesen történő vallásgyakorlás szabadságából származó valamennyi jog mindenkit megillet, tekintet nélkül arra, hogy a közös vallásgyakorlás jogilag szabályozott keretek között, vagy éppen minden jogi formát nélkülözve, illetve hogy milyen szervezeti formában történik. Ez a feltétlen jogegyenlőség nem zárja ki, hogy az állam a vallási közösségek számára különböző jogi formákat kínáljon fel annak érdekében, hogy sajátosságaikat figyelembe véve segítse beilleszkedésüket az állami jogrendbe. A vallási közösségek szabadok abban, hogy a világi jognak valamelyik szervezeti formáját igénybe vegyék, avagy arról teljesen lemondjanak Az állami jog „egyháza" a különböző vallások egyházfogalmától teljes mértékben független. Az állam e fogalom ismérveit saját belátása szerint határozhatja meg.[136] Figyelembe veheti például, hogy a közvélemény számára az „egyház" nagyobb közösséget jelent, s ennek megfelelően megállapíthatja azt a minimális taglétszámot, melyet e szervezeti formához szükségesnek tart. Mindezt azonban azzal a feltétellel teheti meg, ha biztosítja az egyházak, a kisebb közösségek, illetve azon vallási csoportok közötti jogegyenlőséget, melyek nem értelmezik magukat egyházként.

A másik oldalon az Alkotmánybíróság útját állta az állam és az egyház elválasztását relativizáló törekvéseknek. A probléma az iskolák tekintetében merült fel azt követően, hogy az egyházaknak lehetőségük nyílt egykori iskolaépületeik visszakövetelésére. A kérdés az volt, hogyan biztosítható azok vallásszabadsága, akik nem kívánnak vallásos elkötelezettségű oktatásban részesülni – különös tekintettel arra az esetre, ha az adott településen csak egy iskolaépület áll rendelkezésre. Az állam és az egyház szétválasztása alkotmányos elve tartalmának tisztázása céljából az Alkotmánybíróság szigorú különbséget tett – az eltérő alkotmányossági követelmények szerint – a (semleges) „állami" és a (valamely vallás tanaival azonosuló) „egyházi" iskola között. A bíróság hangsúlyozta: az iskola nem lehet egyszerre semleges és ugyanakkor valamely egyház szellemiségével azonosuló, bár a világnézeti nevelés mindkét iskola – valamennyi iskola – lényegéhez hozzátartozik. Bármely meggyőződéssel is semleges iskolába járni sokkal kisebb lelkiismereti terhet jelent (ha teher egyáltalán), mint eltérő, sőt ellentétes elkötelezettségűbe. Azok számára tehát, akik nem kívánnak adott elkötelezettségű iskolába járni, az államnak nem csupán a jogi lehetőséget kell megadnia a lelkiismeret szerinti magatartásra (mint ahogy az egyházi iskola alapításához és fenntartásához csak a jogi lehetőségeket kell biztosítania), hanem ténylegesen lehetővé kell tennie a semleges állami iskola igénybevételét.

[136] Ezt már az első döntés is hangsúlyozta. Lásd ABH 1993, 53.; 103.

Az Alkotmánybíróság végeredményben az Alkotmánnyal összhangban állónak minősítette a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvényt. A bíróság ugyanis alkotmányossági szempontból kielégítőnek találta a törvény által nyújtott biztosítékokat[137] – feltéve, hogy azokat az ítélettel összhangban értelmezik. Meg kell jegyezni azonban, hogy a döntéshozatalkor még nem született meg sem az oktatásügyi törvény, sem pedig a köztestületekről szóló törvényi szabályozás. A későbbiekben elfogadott oktatásügyi törvény az alkotmánybírósági határozatban rögzített követelményeket figyelembe vette.

A vallásszabadság témakörét érintő harmadik ügyben a vallásos zsidóság képviselői a Munka Törvénykönyvének azon rendelkezését kifogásolták, melynek értelmében a munkaszüneti napok megváltoztatása esetén a vasárnapot nem lehet munkanappá nyilvánítani. Az indítványozók álláspontja szerint a szombati napot is feltétlenül munkaszüneti nappá kellene minősíteni. Diszkriminációnak érzik, hogy az állam csak a keresztény ünnepnapokat nyilvánította munkaszüneti nappá, a legnagyobb zsidó ünnepnapokat ellenben nem. Az Alkotmánybíróság nem osztotta az indítványozók nézetét. A bíróság álláspontja szerint a munkaszüneti ünnepnapoknak ma már nincs meg az eredeti vallási tartalmuk, inkább a népi hagyományokhoz kötődnek – ugyanez azonban a zsidó ünnepekről nem állítható. A vasárnap is praktikus és tradicionális megfontolásból lesz munkaszüneti nap – ha nem is olyan feltétlenül, mint néhány angolszász országban. Végül – megvizsgálva a szabadságolásról szóló rendelkezéseket – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a munkából való távolmaradás – történjen az akár lelkiismereti okból – mindenki számára kellően biztosított.

A 4/1993. (II. 2.) AB határozat a közoktatási törvény világnézeti kérdésekkel foglalkozó rendelkezéseinek,[138] s a vallásszabadsággal foglalkozó következő döntéseknek is alapja lett. Az indítványok egy része a vallásgyakorlás szabadságának továbbra is vitatott kérdése: az egyházak anyagi támogatása körül forgott, s ezen belül is különösen az egyházi iskolák finanszírozásának (eme iskolák számára) szó szerint létfontosságú kérdését terelte alkotmányossági síkra. Természetszerűen részben átfedi ezt a kérdéskört az állam és az egyház elválasztásának témája. Ez utóbbi az állami oktatási feladatok át-

[137] Arra nézve, hogy az iskolaépületekkel jelenleg rendelkező önkormányzatok jogai nem csorbulnak. A törvény az önkormányzatoknak végül is a kisajátításnak megfelelő kártalanítást nyújt.

[138] Az 1993. évi LXXIX. törvény szinte szó szerint követi az Alkotmánybíróság alaphatározatának megállapításait. A közoktatási törvény 1996-os módosítása további részeket vett át a határozatból, elsősorban az állami iskolák semlegessége jelentésének további pontosítása céljából.

vételén kívül a tábori lelkészi szolgálat felállításával kapcsolatban, másrészt egyházi személyek külön kezelése miatt egy sor (honvédelmi, átvilágítási, kárpótlási) törvény vizsgálatában került az Alkotmánybíróság elé. Az indítványokban továbbra is megjelenik mind az „elválasztás elvének", mind az anyagi (nem) támogatásnak olyan felfogása, amely a gyökeres elválasztás – főleg amerikai – mintáját tartja Magyarországon alkotmányosnak. Ez fejeződött ki azokban a követelésekben is, amelyek az egyházakkal hasonló elbánást tartottak alkotmányosnak a civil szervezetek, és az egyházi iskolákéval azonos támogatást mindenfajta magániskola számára. Az Alkotmánybíróság nem reagált kifejezetten az elválasztásnak erre a felfogására, s nem foglalkozott az érv használatának egyoldalúságával sem. A „free excercise" garantálása ugyanis állami kötelesség, s ezért elválaszthatatlan attól az állami támogatástól, ami erre szolgál.[139] Hasonlóan, és jó okkal kerülte az Alkotmánybíróság az európai jogösszehasonlítást is.[140] Külföldről ugyanis a történetileg kialakult megoldások sokfélesége (megannyi alkotmányos és jogállami) a tanulság. A bíróság saját útján és addigi gyakorlatára építve értelmezte 1993-ban az elválasztás elvét. Az állam és az egyház elválasztását az egyházak Magyarországon játszott történeti és jelenkori szerepébe ágyazta; az egykor egyházi, ma párhuzamosan állami és egyházi tevékenységekre (oktatás, betegápolás, karitatív munka) kimondta, hogy „ezeken a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, még ha ez rigorózus garanciák között is folyik". Az egyházak egyenlőségéhez pedig azt a kiinduló tételt szögezte le, hogy „az egyházak egyenlőkként kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét."[141] Az újabb határozatok kifejtik a pozitív és a negatív vallásszabadság egyenlő megkövetelésének azt a következményét, hogy az együttműködéshez *és* elválasztáshoz vezet. Az állam és egyház viszonyának ez a modellje váltja fel lépésről lépésre a pozitív és a negatív vallásszabadság egyidejű garantálásának eredeti szerepét, amikor az a korábbi államideológia beidegződéseinek ellensúlyozására szolgált. Az együttműködés vagy

[139] Még kevésbé bocsátkozott az Alkotmánybíróság abba a tarka és bonyolult amerikai kazuisztikába, amely a még megengedhető state support kacskaringós határait megrajzolja, s amely sokkal több támogatást enged meg, mint amit a jelszavak alapján sejteni lehet.

[140] Európában ma hat államegyház működik, s ettől kezdve számtalan átmeneti modell található a Franciaországban (Elzász-Lotaringiát kivéve) és Hollandiában honos radikális elválasztásig.

[141] ABH 1993, 53.

az elválasztás közül az Alkotmánybíróság mindig azt hangsúlyozhatja, amellyel az egyik oldalra hajló jogalkotói törekvésekkel szemben az alkotmányos egyensúlyt fenntartja, s ezt meg is tette.[142]

A vallásgyakorlás anyagi feltételei

Adminisztratív és kifejezett jogi korlátok többé nem lévén a vallásszabadság problémái a vallásgyakorlás anyagi feltételeinek meglétére látszanak korlátozódni. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló határozat 1993-ból e tekintetben is alapul szolgál. Itt dolgozta ki az Alkotmánybíróság, hogy az állam az alapvető jogok gyakorlásától elválaszthatatlan szervezetek számára működésükhöz, valamint autonómiájuk erősítéséhez vagyont juttathat (például az egyházak mellett az önkormányzatoknak).[143] Ugyanitt megalapozta azonban – a személyiség integritásában játszott kitüntetett szerepe miatt – a vallásgyakorlást érintő pozitív diszkrimináció alkotmányosságát is.[144]

Nem tartotta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság az alapjoggyakorlást garantáló anyagi juttatást sem az egyházi funkciókat szolgáló épületek – közöttük iskolák – visszaadásaként, sem annak kapcsán, hogy az egyházi jogi személyt a törvényhozó azon jogi személyek közé sorolta, ame-

[142] 1993-ban alaphatározatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte, hogy az alapjoggyakorláshoz kötött, funkcionális támogatáson (ingatlanok visszaadásán) túl az ezzel érintett egyházak további, olyan támogatást is kapjanak, amelyben a többi egyház nem részesül (ABH 1993, 67.). 1997-ben viszont azt akadályozta meg, hogy a törvényhozó az oktatási megállapodások felülvizsgálatával és fakultatívvá tételével bizonytalanná tegye az egyházi iskolák ingyenességét, a kiegészítő támogatást az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként írta elő [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.].

[143] Ezen az alapon az egyházi funkcióhoz kötött ingatlan-visszaadás nem tulajdoni sérelemért adott „kárpótlás", hanem a „vallásgyakorlás alkotmányos jogában az állam által okozott sérelmeket egyenlíti ki". Mivel ilyen jellegű sérelmet csak az egyházak egy része szenvedett (amelyek vagyonát valóban elvették 1948-ban), az ezen a funkcionális visszajuttatáson túlmenő támogatást már minden egyháznak meg kell kapnia. Az ezzel ellentétes szabályt az Alkotmánybíróság meg is semmisítette (ABH 1993, 65–67.).

[144] Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében kimondta, hogy „az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia", azaz az egyház nem vehető egy kalap alá általában a „társadalmi szervezetekkel". A vallás teljes személyiséget meghatározó voltával való érvelés az indokolásban található (ABH 1993, 51., 65.).

lyek – az általános szerzési tilalom alóli kivételként – termőföldet szerezhetnek.[145]

Az alapjoggyakorláshoz nyújtott anyagi támogatással analóg az az eset, amikor az Alkotmánybíróság nem anyagi, hanem *más kedvezményt* lát alkotmányosnak (nem diszkriminatívnak) ugyanezen az alapon. A hivatását gyakorló lelkész mentessége a sorkatonai behívás alól azért nem alkotmányellenes, mert arra szolgál, hogy a hívők az Alkotmányban külön is nevesített kultuszszabadságot gyakorolhassák. A határozat itt a fenti indok mellé felveszi azt a bejáratott intézményvédelmi érvét is, hogy az állam egyes alapjogok gyakorlása feltételeihez jogi és szervezeti intézkedésekkel köteles hozzájárulni.[146] A kedvezményekben megtestesülő *pozitív diszkrimináció egyik esetben sem csak egyedül az egyházakra vonatkozik.* Az anyagi támogatásnál a („más jellegű, de átfogó szabályozási igényük, továbbá az állammal szembeni autonómiájuk alapján") a helyi önkormányzatok vannak hasonló helyzetben: vagyonjuttatásban részesítésük a választópolgárok önkormányzáshoz való jogának gyakorlását segíti. A behívás alól másrészt az önkormányzati, illetőleg az országgyűlési képviselőjelölt és képviselő is mentesül, hogy tudniillik a választók a népszuverenitást és a helyi önkormányzáshoz való jogukat gyakorolhassák. Az ingyenes oktatás kapcsán a teljes személyiséget meghatározó tulajdonságnak tartotta az Alkotmánybíróság a vallási meggyőződés mellett a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás vállalását is. Ebben a tágabb keretben tehát nem egyházspecifikus érvekkel élt.

[145] Az alapjoggyakorlást szolgáló, funkcionális támogatás elvének ez utóbbira vonatkozó megfogalmazása szerint a termőföldszerzési privilégium „az egyházi jogi személyek alkotmányos szerepének betöltését segíti elő" [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 204.]. Több különvélemény kifogásolja a tilalom alól mentesített, „közfeladatot ellátó" jogi személyek körét, de egyik sem az egyházak felvételét e körbe. Az egyházi jogi személy egyébként csak néhány – hagyományos – szerzési jogcímen juthat termőföldhöz: végintézkedés, ajándékozás, tartási vagy gondozási szerződés. Itt valóban ki van zárva a magánszemélyek korlátozott szerzésének kijátszása (jogi személy földvásárlásával). Másrészt az Alkotmánybíróság e főleg korábban szokásos földhagyományozások elismerésével az egyházak „sajátosságait" hagyta érvényesülni, éppúgy, mint nemsokára az élet és a szabadság elvesztéséért járó kárpótlás során, amikor a megölt pap után az egyházközség kárpótlási jogosultságát érintetlenül hagyta. Ez ugyanis hasonló ahhoz, amikor a pap után az egyház örököl.

[146] A legtöbb egyházban fennálló lelkészhiány, valamint a „lelkészprivilégium" történelmi hagyománya az indokolás szerint is csak súlyt ad a fenti érvnek, de önmagában nem lenne elég [45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 272.].

Az egyházak állami támogatásának ma általános formája, az éves költségvetési juttatás, nem került az Alkotmánybíróság elé. Panaszolták kimaradásukat egyes kisegyházak, de kifogásuk valójában az országgyűlési bizottságban elhangzott minősítés – „destruktív szekta" – ellen irányult. Ezt elbírálni azonban nem az Alkotmánybíróság hatásköre. A személyi jövedelemadó 1 százaléka felajánlásának lehetőségével kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat csak mellékesen érintette az egyházakra a többi kedvezményezettnél kedvezőbb jogosultsági feltételeket.[147] A bíróság az alaphatározatnak az egyházak más jogi személyektől való különbözését kifejtő megállapításait idézve a könnyítéseket nem tartotta alkotmányellenes megkülönböztetésnek.

Az Alkotmánybíróságnak ismételten meg kellett erősítenie mind a funkcionális, alapjoggyakorláshoz kötött támogatásról, mind a vallásgyakorlás pozitív megkülönböztetéséről szóló tételeit – a nyilvánvaló értetlenségről tanúskodó indítványokkal szemben. Így elutasította civil szervezetek mulasztásos alkotmánysértés megállapítására irányuló indítványát, amely a mulasztást abban látta, hogy nem kaptak kárpótlást jogellenesen elvont tulajdonukért, noha – érvel a mulasztást „rossz" (azaz diszkriminatív) szabályozásként értelmezve immár az indítvány is – az egyházak visszakaptak ingatlanokat.[148] Ez az indítvány nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság megállapításait az alapjoggyakorláshoz kötött, azt biztosító „funkcionális" támogatásról, s nevezetesen arról, hogy az egyházak esetében nem tulajdoni kárpótlásról van szó. Hasonlóan nem vett tudomást az alapítványi és magániskoláknak az egyházi iskolákkal azonos támogatást követelő indítvány sem a vallásgyakorlást megillető pozitív diszkrimináció tételéről, sem arról

[147] Az Alkotmánybíróságon belül az volt az elvi kérdés (s vezetett egy különvéleményre is), vajon a már befizetett adóról rendelkezhet-e még maga az adózó, vagy ekkor már csak a demokrácia alapelvének megfelelően az összes adózó képviseletében az Országgyűlésnek kell rendelkeznie a pénz elosztásáról. Másként fogalmazva: van-e elvi különbség az adó befizetése előtt teljesített közcélú adakozások adójogi kedvezményezése (levonás az adóalapból), illetőleg az utólagos rendelkezés között?
Maga a határozat a felajánlás rendeltetésszerű teljesítésének ellenőrizhetőségével foglalkozik. Az egyházak könnyítéseit: a rövidebb igazolandó működési időt, a támogatás felhasználásának igazolását stb. tekintve az Alkotmánybíróság szintén a 4/1993. alaphatározat érveit idézve nem tartotta alkotmányellenesnek [10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107., 113.].

[148] 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667., 670.

az alaphatározat óta többször megismételt megállapításáról, amely szerint az Alkotmányból nem következik, hogy az államnak mindenki számára a választása szerinti, nem állami iskolában kellene ingyenes oktatást biztosítania.[149]

Oktatás

Annak ellenére, hogy az oktatási törvény – mindenekelőtt az absztrakt alapelvek megfogalmazásában – hűen követte az Alkotmánybíróság alaphatározatát, mégis érzékelhető bizonyos különbség az Alkotmánybíróság és az egyházakra vonatkozó törvényhozás gondolkodásmódja között (még ha ez a diszharmónia természetszerűen nem is olyan erős, mint az éppen említett indítványozók, azaz a laikus közönség és a bíróság között). Az Alkotmánybíróság már az alaphatározatban, alkotmányossági követelmények szerint élesen megkülönböztette a semleges (állami) és az elkötelezett (egyházi) iskolát, s fellépett a két iskolafajta – akkoriban szorgalmazott – összemosása ellen is.[150] Második lépésként azt kellett kifejtenie, hogy a vallásszabadságnak az alaphatározatban meghatározott biztosítékai az oktatás vonatkozásában a gyakorlatban mit jelentenek. Az alapjoggyakorlás állami támogatásából és a vallásgyakorlás pozitív diszkriminációjának lehetőségéből az kö-

[149] Ezt az indítványt is elutasította az Alkotmánybíróság, 1042/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 785.
Lépésről lépésre fejtette ki, egyre bővebben az Alkotmánybíróság, hogy az államhoz hasonlóan az állami iskolának is semlegesnek kell lennie vallási kérdésekben. „Az állam ugyanis ezekkel a mindenki számára nyitva álló iskolákkal valósítja meg a művelődéshez való jogot, és biztosítja az iskolakötelezettség feltételét." Mivel „mindenfajta elkötelezett iskolának a lelkiismereti szabadságot kielégítő alternatívája a semleges állami iskola", az állam nem köteles nem semleges iskolákat felállítani és működtetni. Egy évvel később még konkrétabban taglalta az Alkotmánybíróság, hogy a tanuláshoz való jog nem jelenti azt, hogy „az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és valamennyi világnézet keretében állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatási intézményekben garantálni". 1997-ben a bíróság ismételten megállapította, hogy „az államot csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának kötelezettsége terheli. Nem állapítható meg az, hogy az államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítania" (ABH 1993, 56.; 1994, 89.; 1997, 114.).

[150] Alkotmányosnak tartotta, hogy a törvény elkötelezett iskolák önkormányzati fenntartását megszünteti [18/1994. (III. 21.) AB határozat, ABH 1994, 88.], hiszen már előzőleg, az alaphatározatban leszögezte, hogy az önkormányzati (semleges) iskolafenntartási feladatot sérti az iskola egyházi iskolakénti továbbműködése, azaz az ilyen – akkor divatos kifejezéssel élve – „funkciómegőrzés" alkotmányosan nem kivitelezhető (ABH 1993, 58.).

vetkezik, hogy az államnak az egyházi, illetve a bármely irányban vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett iskolaalapítás jogi lehetőségét biztosítania kell. „Az állam azonban nem köteles nem semleges iskolákat felállítani. Ha viszont az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak vagy működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át; illetve nem tagadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más, összehasonlítható, világnézetileg elkötelezett intézményt már támogat, s a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka."[151] Az Alkotmánybíróság tehát *a szülők vagy az egyház* által alapított elkötelezett iskoláról beszél, mint ahogy az alaphatározat kifejezetten nem a (pillanatnyi) iskolafenntartó, hanem az ott folyó oktatás semlegessége vagy vallási elkötelezettsége szerint különbözteti meg az „állami" és az „egyházi" iskolákat. Az Alkotmánybíróság az állam intézményvédelmi kötelezettségét az egyházi iskola anyagi támogatására az állami feladat átvállalása arányában közvetlenül az Alkotmányból vezeti le (a vallásszabadságból és a szülő jogából gyermeke nevelésének megválasztására), mégpedig úgy, hogy eltér a lelkiismereti és vallásszabadságról és az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvénytől. Az Alkotmánybíróság *nem szűkíti* megállapításait *az „egyházra"*, hanem következetesen *vallási elkötelezettségről* beszél. A pozitív diszkrimináció megalapozásánál is a *vallás* az emberi minőség része és a teljes személyiség meghatározója. Az alaphatározattal gyakorlatilag egy időben meghozott második határozat lényege is az, hogy az egyházak keretében és a nem egyházi jogi formában szervezett, avagy éppen jogi forma nélkül folyó együttes (közösségi) vallásgyakorlás ugyanazt a szabadságot élvezi.[152] Mint az Alkotmánybíróság ez utóbbi határozatában rámutat, az egyházi jogi személyeket megillető jog az oktatási, kulturális, egészségügyi stb. tevékenységre és megfelelő intézmények fenntartására bárki mást ugyanilyen terjedelemben megillet, s az ilyen tevékenység normatív támogatása nem az egyházi minőséghez, hanem a tényleges tevékenységhez jár. A vallásszabadságot értelmező alaphatározat az egyházi törvényhez képest szélesebb anyagi kötelességet ró az államra az Alkotmányból levezetve: a határozatlan tartalmú normatív támogatás helyett[153]

[151] ABH 1993, 56.

[152] A vallásszabadsághoz való jog érvényesítésében a fenti különbségből eredő gyakorlati eltérések addig maradnak alkotmányos határok között, amíg nem diszkriminatív szabályozásból származnak, vagy amíg nem vezetnek arra, hogy bárki vallásgyakorlását megakadályozzák [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 100.].

[153] Mint a későbbi törvényhozás tanúsítja, a normatív támogatás csak a költségek egy részét, de legfeljebb kétharmadát fedezi.

az állami oktatási feladat átvállalásának megfelelő arányú támogatást (ami a kötelező ingyenes oktatás keretében a vallásilag elkötelezett iskola látogatásának ingyenességét jelenti). Ez azonban nemcsak az egyház által fenntartott iskolákat, hanem minden vallásilag elkötelezett iskolát megillet.

Ezzel szemben a törvényhozás az egyházak és az egyházi jogi személy által fenntartott iskola fogalmi keretében maradt. Az egyházi ingatlanok visszaadása témakörében ez még a dolog természetéből adódott; ám a későbbi törvények is csak az egyházakkal számolnak.[154] Végül pedig az egyházak anyagi támogatását helyezte új alapokra a törvény, és a kormányok is a (nagy)egyházakkal kötött megállapodásokat részesítik előnyben. Bár a szemléleti különbség egyre nagyobb lett, az Alkotmánybíróság nem problematizálta azt. 1993-ban a bíróság az egyházak és más vallási szervezetek között csak azt a különbséget állapíthatta meg, hogy az egyházak nagyobb belső autonómiát élveznek, mint a társadalmi szervezetek, valamint hogy csak az egyházaknak van joguk állami iskolában a fakultatív hitoktatásra. Időközben azonban a vallásgyakorlás állami anyagi támogatása kizárólag az egyházakra épült ki. Az indítványok egy része is eleve az egyházilag fenntartott iskolák szűkebb körében maradt, s megoldhatók voltak az alaphatározat keretében anélkül, hogy az ott kifejtett lehetőség határáig el kellett volna menni. Ha pedig az indítvány rosszul ragadta meg a problémát – például a vallásosan elkötelezett, de nem egyházi fenntartású iskolák további önkormányzati finanszírozásához ragaszkodott volna –, az Alkotmánybíróság a semleges és elkötelezett iskola különbségét érvényesítette, s nem foglalkozott azzal, milyen alkotmányos lehetőség lenne az ilyen iskolák anyagi támogatására.[155] Pedig a vallásszabadság egyes pozitív garanciáinak az „egyházra" való szűkítése a valóságban nem ott okozott problémát, ahol eredetileg, vagy bizonyos kisebbségvédő reflex alapján várták, tudniillik a száz tag révén túl magasan megállapított határnál, ami a kisegyházaknál is kisebb

[154] Nyilván az egyházi törvény mint (Alkotmány előtti) kiindulópont determinálta a későbbi törvényeket, mert a törvényhozó az Alkotmánybíróság határozatból folyó különbséget nem észlelte. Kivétel a közoktatási törvény, amely a határozat szóhasználatával él. A 81. § „vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményről" és annak „fenntartójáról" beszél. 1997-es kiegészítése azonban – mivel az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény állapította meg – már csak az egyházi fenntartók iskoláinak biztosítja az ott megállapított (biztos) támogatást. Más törvények eleve az egyházi pályán maradtak. Például lelkészprivilégiumot élvező „lelkésze" nyilván csak egyházaknak van – miután a honvédelmi törvény nem definiálja a fogalmat. Tábori lelkész működéséhez az egyházzal kötött megállapodás szükséges.

[155] 18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88.

közösségeket diszkriminálta volna. Ellenkezőleg: a „történelmi" és „nagy" egyházak azon híveinél, akik iskoláikat függetleníteni szerették volna az egyházi hierarchiától és felügyelettől, vagy eleve több egyház hívei alapítottak ökumenikus vagy „keresztény szellemű" iskolát.[156] Mindenesetre az alaphatározatban meghatározott szélesebb támogatásnak az Alkotmánybíróság érvényt szerzett, amikor a törvény eltért attól, s az egyházi iskolák ingyenességét kérdésessé tette,[157] ugyanígy érvényesítette az ott a vallásgyakorlásra megalapozott pozitív diszkriminációt az indítványokban szereplő egyházi intézmények javára. Vagyis a bíróság fenntartotta elvi álláspontját, de az eléje hozott esetekhez alkalmazkodva a szűkítő tendenciát szó nélkül hagyta. Ez, sajnos, nem maradt következmények nélkül. Az ingyenességet biztosító határozatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az alaphatározat mellé bevonta az indokolásba az egyházi törvényt is,[158] s ez oda vezetett, hogy a tenor – az utóbbi törvény szóhasználatával – csak az egyházi jogi személy által fenntartott közoktatási intézményekre mondja ki a kiegészítő támogatás alkotmányos kötelességét, noha mind a hosszan idézett alaphatározat, mind az annak nyelvén beszélő közoktatási törvény vallásilag elkötelezett iskolákról szól.

Igaz, maga az Alkotmánybíróság fejtette ki éppen az első két határozatban, hogy az állam szabadon meghatározhatja azt a jogi formát, amellyel a vallásgyakorlás közösségei sajátosságaikra tekintettel illeszkedhetnek az ál-

[156] A tapasztalat pedig azt mutatta, hogy az egyházak nem hajlanak a közös fenntartásra. Az indítványozók viszont saját ideológiájuk foglyai maradtak – hogy tudniillik nem létezik világnézetileg semleges iskola –, s az átmeneti időben sikeres megoldáshoz, az önkormányzati finanszírozáshoz ragaszkodtak továbbra is, ahelyett hogy az alkotmányos helyzetet igyekeztek volna megérteni és lehetőségeivel élni.

[157] 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107. Az egyházi törvény jelentőségénél nagyobb súlyt kapott az indokolásban.

[158] Az egyházi törvény idézése rossz ómennek látszik, amennyiben kiutat kínál a valóságos problémákkal való szembenézés elől. Egyházi egyetem indítványát az állami felsőoktatási intézményekkel azonos támogatásra az Alkotmánybíróság – a hibás indítvány folytán – elutasította. Az indítvány ugyanis a hozzájárulás megállapításának hatásköri és eljárási szabályait támadta [128/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 764.]. Az indítványozó megint csak nem volt figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság alaphatározata a feladatátvállalás mértékéig teszi alkotmányos kötelességgé az állami támogatást. Abba viszont sem az indítvány, sem az Alkotmánybíróság nem bocsátkozott, hogy a felsőoktatás terén egyáltalán lehet-e feladatátvállalásról beszélni. Az Alkotmánybíróság az indokolás végén idézte az egyházakról szóló törvény rendelkezését, amely minden egyházi oktatási intézménynek a hasonló állami intézményével azonos mértékű normatív költségvetési támogatást ígér.

lam jogrendjébe. A vallási közösség tetszése szerint választ (vagy nem választ) jogi formát, s a választott intézménynek megfelelő jogállást nyeri el, a vallásszabadságra hivatkozva azonban az adott intézmény kereteihez képest többletjogokat nem élvez.[159] Célszerűnek látszik továbbá az intézményesített támogatást olyan jogi formához kötni, amely az illető szervezet vallási jellegét jogilag kifejezi; az egyes állami szolgáltatásokhoz tehát nem kell esetenként a vallási minőséget külön vizsgálni és igazolni. Magyarországon a vallási közösségként való állami elismerés az illető közösség önértelmezése alapján történik és igen könnyű:[160] aki a támogatást igénybe akarja venni, minden hátrány nélkül választhatja az egyházkénti bejegyzést. Más esetben is kézenfekvő lehet a vallási jelleg hivatalos elismerése és intézményes formához kötése, mint például a (lelkészi) lelkigondozás a hadseregben vagy a börtönökben. A vallásgyakorlást a vallási közösség jogi formája szerint vagy annak alapján korlátozni alkotmányosan nem lehet, a vallásgyakorlás mint negatív szabadságjog tehát semmilyen vonatkozásban, s még közösségi formájában sem szűkíthető az egyházakra. Sok érv szól viszont amellett, hogy az állam pozitív intézményvédelmi kötelességét általában úgy is teljesítheti, hogy azt a jogosulti oldalon is intézményesített formához köti. Ennek feltétele azonban – mint azt az Alkotmánybíróság már 1993-ban megállapította –, hogy az intézményesítés ne vezessen se az azon kívüli vallásgyakorlás korlátozására, se diszkriminációra. Ez tehát mindig alkotmányossági kérdésként vizsgálandó marad, az egyházra való korlátozás csak főszabályként érvényesülhet. Láthattuk például, hogy a vallást az egyházra szűkítő trend 1997-re oda vezetett, hogy tényleges – és az alkotmánybírósági teszt szerint igazolhatatlan – különbség keletkezett az egyházi fenntartású és az egyébként vallásilag elkötelezett iskolák állami támogatása között.

Állam és egyház elválasztása, egyházak egyenlősége: további kérdések

A szeparáció elve az egyházi oktatási intézmények állami finanszírozásán kívül egy intézmény, a *Tábori Lelkészi Szolgálat*, továbbá egyházi személyek különleges kezelése kapcsán került az Alkotmánybíróság elé. Az elsőt illetően az alkotmánybírósági határozat – az indítvány állításával szemben – a megfelelő szabály(zat)okat elemezve kimutatta, hogy nem jött létre

[159] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 53.; 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 101.

[160] Probléma nélkül nyerte el az egyházi jogállást a szcientológia egyház is, noha például Németországban ezt azon az alapon megtagadták tőle, hogy valójában gazdasági vállalkozásról van szó.

„intézményes összekapcsolódás" állam és egyházak között. Másrészt ismét szerephez jutott, hogy a nagy egyházak tényleges súlya alkotmányosan lehetővé teszi a rájuk vonatkozó külön szabályokat, ha azok más egyházak jogait nem érintik. A szolgálat ugyanis négy „történelmi egyházzal" kötött megállapodás alapján, lelkészeik részvételével jött létre. Ezen egyházak 80%-os arányával szemben az összes egyéb bejegyzett felekezet 0,2%-kal képviseltette magát – a csoportos és egyéni vallásgyakorlást és lelkigondozást a jog nekik is biztosítja. Ez a határozat annyiban az „egyház" jogállása elnyeréséhez szükséges száz alapító tag alkotmányosságát elbíráló döntés párdarabja, hogy tovább építi az egyházak közötti jogegyenlőség és a tényleges, szociológiai különbözőség figyelembevétele kettősségének gondolatát. Ebben a határozatban mondja ki az Alkotmánybíróság azt is, hogy a tábori lelkészi szolgálatról szóló kormányrendelet preambulumában szereplő „történelmi egyházak" kifejezés önmagában nem diszkriminatív, hanem eme egyházak valóságos történelmi szerepére utal.[161] Lényeges különbséget mutat viszont a határozat az alaphatározatok között említett második döntéssel szemben annyiban, hogy míg annak lényege a vallásgyakorláshoz való jog egyenlősége volt, jogi formára tekintet nélkül; az 1995-ös határozat már csak az egyházak egyenlőségét állapítja meg. (Nem lehet vitás, hogy az egyháztól független, csoportos vallásgyakorlást is – a katonai szolgálatnak megfelelő módon – lehetővé kell tenni a hadseregben, akkor is, ha a rendelet a tábori lelkészi szolgálattal nem rendelkező, de bejegyzett egyházak „vallásgyakorlási és lelkigondozási jogosultságáról" beszél.) Mint az oktatás területén, az Alkotmánybíróság itt sem ment tovább az indítványnál, noha az azon túlmenő jogosultságok megállapítása az indokolásban hasznos lett volna az bíróság alkotmányossági koncepciójának ébrentartásához.

A tábori lelkészség ellendarabja a *lelkészprivilégium*, tárgyát tekintve is, mert éppen a lelkészeket tartja távol a katonai „táboroktól"; és azért is, mert minden egyház gyakorló lelkészét mentesíti a sorkatonai szolgálat alól. Itt a kis- és nagyegyházak megkülönböztetése fel sem merült.[162]

Az átvilágítási törvény kísérletet tett az „állam és egyház elválasztására" – de a politikai szándékból kétszeresen alkotmányellenes torzó lett.[163] A törvény eredetileg az egyházak arra felhatalmazott képviselőinek megkeresésére, s az egyházak által meghatározott tisztségeket betöltő személyek

[161] 970/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 739., 743. Az ügyben hivatkozott az Alkotmánybíróság egy felmérésre, amely szerint az 54 egyéb bejegyzett egyház többségének gyakran egyetlen tagja sem teljesít katonai szolgálatot.

[162] 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 272.

[163] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342., 358., 365.

tekintetében szabályozta az átvilágítást – tehát kivette a kötelező ellenőrzés alól. Az Alkotmánybíróságnak a törvény elleni fő kifogása az volt, hogy nem alkalmaz következetesen egységes ismérvet az átvilágítandók köreinek meghatározásánál. Mivel a határozat rendelkező része szerint a politikai közvéleményt feladatszerűen alakító személyek ellenőrzésére alkotmányos lehetőség van, nem találta a bíróság annak indokát, hogy a kötelező ellenőrzésből miért maradtak ki a feladatuk szerint véleményformáló egyházi tisztségviselők.[164] A határozat külön foglalkozott azzal, hogy ezek átvilágítása miért nem ütközik az állam és egyház elválasztásának elvébe.[165] Másrészt viszont a „kíméletes" szabályozás technikai kivitelezése az elnagyoltság és a garanciák hiánya miatt az emberi méltósághoz és a jó hírnévhez való jogba ütközött, és ezért eleve alkotmányellenesnek minősült. Ezek a jogsértő eljárási rendelkezések azon kevés szabály közé estek, amelyeket az Alkotmánybíróság megsemmisített. Az átvilágítandók alkotmányosan lehetséges körét azonban hatályban tartotta, hogy az amúgy is alig működő átvilágítási folyamatot ne akadályozza; s az egységes elvek alapján kialakítandó csoportok megalkotásának „politikai kérdését" az Országgyűlésre hagyta. A törvény módosítása a kötelezően átvilágítandó közvélemény-formálók csoportját névlegesre korlátozta; az egyházakat teljesen elhagyta. Az átvilágítási törvényt támadó újabb indítványok ezt a kérdést többé nem érintették.[166]

Az életüktől és szabadságuktól megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény a házassági tilalom alá eső egyházi személy után az egyházmegyét ruházza fel kárpótlásra jogosultsággal, ha a sértettnek nincs egyébként jogosult hozzátartozója. Az indítvány szerint ez a rendelkezés az állam és egyház elválasztásába ütközik. Elutasításakor az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy nem az egyháznak szóló (fent tárgyalt) funkcionális vagyonjuttatásról van szó, hanem *az egyház sajátosságai folytán* hiányzó jogosultak

[164] Ugyanezt kérdezte az Alkotmánybíróság a politikai pártok (amelyeknek az Alkotmány szerinti fogalmi eleme a „népakarat kialakítása"), a szakszervezetek, illetve egyes országos köztestületek vezetői tekintetében is.

[165] Ebből még nem következik, hogy a kötelező ellenőrzésbe be kell vonni őket, hanem az, hogy a törvény a véleményformálók körét nem határozta meg következetesen. Az egész csoport kihagyható a kötelező körből – de a határozat szerint adataik egyéni indítványra hozzáférhető közérdekű adatok maradnak.

[166] A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy 2000. június 30-tól egyházi személy kérelmére igazolást kaphat arról, hogy nem végzett az átvilágítási törvényben meghatározott tevékenységet.

helyébe lépő, „mintegy hozzátartozónak" tekintett egyházmegyéről. Az óvatos fogalmazás mögött a hagyomány szankcionálása áll.[167]

Az egyházak közötti megkülönböztetés alkotmányellenes voltát panaszoló indítványok tipikusan összekeverik az egyes egyházak „sajátosságaival" – történelmi szerepével és nagyságával – számoló szabályozást a jogilag minden közösségnek vagy egyháznak nyitva álló lehetőségekkel.[168] Amelyik egyháztól nem vettek el ingatlanokat, nem kérheti *e sérelem címén* a vallásgyakorlás anyagi alapjainak állami kiegészítését; bármely kisegyház köthet megállapodást tábori lelkészi szolgálat felállítására, ha a lelkigondozás és csoportos vallásgyakorlás lehetősége nem elégíti ki, még ha hívő csoportja nehezen is található a katonák között; házassági tilalmat nem ismerő egyház miért léptetné az egyházmegyét a kárpótlásra jogosult feleség helyére stb. A „történelmi egyház" megjelölés használatát jogszabályban éppen emiatt az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek. Ott azonban, ahol a törvényhozó azért adott volna kárpótlást az 1948 után kártalanítás nélkül államosított ingatlanokért, hogy ezzel „az egyháznak a társadalom számára hasznos tevékenységéhez megfelelő anyagi feltételeket teremtsen", az Alkotmánybíróság útját állta a történelmi egyházak ilyen diszkriminatív támogatásának. Ez az általános működési támogatás ugyanis, amely az alkotmányosan indokolt „funkcionális" ingatlanjuttatásokon felül járt volna, nem támasztható alá alkotmányosan az egykori tulajdoni helyzettel.[169]

Az először az egyházakkal kapcsolatban használt *fogalmi apparátust* az Alkotmánybíróság másutt is kamatoztatta. A jog a maga szempontjai szerint határozhatja meg egyes intézmények fogalmát, s ebben nem kell az érintettek önfelfogására tekintettel lennie; másrészt viszont az intézményképzés alkotmányos határa, hogy a vonatkozó szabadságjogokat és alkotmányi rendelkezéseket ne sértse. Ezt az elvet az Alkotmánybíróság az egyházi döntésekre hivatkozással alkalmazta a homoszexuális élettársakról és a pártok megszűnéséről szóló ítéleteiben. Az „egyház", a „házasság" és „élettárs", a „politikai párt" jogintézményei kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy ugyanazt az intézményt vehesse mindenki igénybe, hanem hogy az érintetteket azonos méltóságú személyként kezeljék; követelmény

[167] 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31., 34., 58.

[168] Az alapvető elvi megállapítások ABH 1993, 53. és 100. alatt találhatók.

[169] Ha pedig nem a vallásgyakorlás anyagi támogatásaként, hanem kárpótlásként értelmezi az Alkotmánybíróság a szabályt, akkor nem az egyházak között, hanem az egyházak és más, tulajdonukat vesztett jogi személyek között áll fenn diszkrimináció [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 67.].

továbbá, hogy az intézmények kialakítása ne sértse a vallásszabadság gyakorlását, az állam és az egyház elválasztását, az Alkotmányban használt családfogalmat, de együtt élő személyek egyenlő méltóságát sem, illetve a pártok Alkotmányban meghatározott feladatával összhangban legyen. Ahogy az egyházénál, a párt fogalmánál is alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság a társadalmi támogatottság minimumának megkövetelését annak bizonyítékaként, hogy az adott személyösszesség az intézmény funkcióit komolyan el kívánja és tudja látni. Ha ezt nem tudják teljesíteni, más szervezeti formában gyakorolhatják a vallásszabadságot, illetve a politikai egyesülést, véleményformálást és -kifejezést, anélkül azonban, hogy az egyház vagy a párt intézményéhez kapcsolt többletjogokból részesülnének.[170]

A lelkiismereti szabadság

Az Alkotmány 60. § (1) bekezdése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való emberi jogot deklarálja. A (2) bekezdés „a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés" szabad megválasztását vagy elfogadását és gyakorlásának módjait tartalmazza. A vallásszabadságról szóló alaphatározat megállapításai a lelkiismereti szabadságra is vonatkoznak.[171] Mindemellett a lelkiismereti szabadságot az Alkotmánybíróság már korábban, az első abortuszhatározatban definiálta. A meghatározás ennek az ügynek a sajátosságaihoz igazodik;[172] instrumentális, s az első benyomás szerint az államnak a csakis a lelkiismereti szabadság jogából következő sajátos – tehát például a vallásszabadságra általában nem alkalmazható – intézményvédelmi kötelességeit írja le. Eszerint „az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék,

[170] 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82., 84., illetve 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165., részletesen kifejtve a párhuzamos indokolásban, 170–172.

[171] Ez nemcsak a tenor szóhasználatából következik, hanem az indokolás kifejezetten is kimondja [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 51.].

[172] Az abortuszügyben az volt a kérdés, hogy az orvos és az egészségügyi dolgozó megtagadhatja-e az abortusz elvégzésében való közreműködést lelkiismereti okból. A határozat azzal vezeti be a meghatározást, hogy „a lelkiismereti szabadság jogának az e határozattal elbírált összefüggésben az az értelme emelendő ki, hogy az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával..." [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 313.].

hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok." Emellett a meghatározás, illetve módszer mellett az Alkotmánybíróság mindvégig kitartott. Sőt, a vallásszabadság és az emberi méltósághoz való jog szoros kapcsolatának kifejtésében éppen a lelkiismereti szabadság korábbi alkotmánybírósági meghatározása volt a híd, mivel a lelkiismereti szabadságot már korábban a személyiség integritásához való jogként értelmezte a bíróság. Ez a jog és a vallásszabadság joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, és ezen belül a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. Közös bennük az is, hogy az állam kompetenciája csak a meggyőződést alakító, illetve kifejező kommunikációs folyamatra, azaz annak szabad folyása biztosítására korlátozódhat. Voltaképpen az Alkotmánybíróságnak ez a felfogása, amelyet az abortuszhatározat után egy évvel, a véleményszabadságra vonatkozó alapítéletében fejtett ki – együtt az emberi autonómia hozzáférhetetlenségével a jog számára, amelyről viszont a személyiségi jogi döntések szóltak, s amelyeket a vallásszabadsági alaphatározat nagyrészt rekapitulál is –, tehát ez az időközbeni doktrínafejlődés kézenfekvővé tette, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is az eredeti meghatározást használja. Sőt, amikor 1998-ban új elemet adott a lelkiismereti szabadság tartalmához, megint csak – s most már egyértelműen pozitív cselekvésben álló – állami kötelességről volt szó: az államnak az egyéni meggyőződés szabad kialakulása és a tudatos választás lehetőségét kell biztosítania.[173] A lelkiismereti szabadság korai meghatározásának eszközszerű volta megelőlegezte az állam semlegességének követelményét is, amelyet az Alkotmánybíróság később a véleménynyilvánítás, majd a vallásos hit, továbbá a tudományos tételek tartalmára nézve kifejezetten megfogalmazott. Magának a vallásszabadságról szóló ítéletnek a hatása a lelkiismereti szabadság jogára az, hogy ez a jog is részesedik minden privilégiumban, amely egyrészt a vallásszabadságnak a személyiség teljes egészét érintő voltából, másrészt kommunikációs alapjogként való felfogásából ered.

Az Alkotmánybíróságnak bőségesen lehetősége nyílott arra, hogy a lelkiismereti szabadságról alkotott felfogását az új honvédelmi törvény számos rendelkezésére alkalmazza – elsősorban a fegyver nélküli katonai szolgálatról, illetve a polgári szolgálatról szóló szabályok alkotmányossági tesztjeként. A témából folyik, hogy az Alkotmánybíróságnak a honvédelmi kötelezettség alá esők lelkiismereti szabadságát az államnak a haza védel-

[173] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 360.

mére irányuló kötelességével szemben kellett mérlegelnie, azzal, hogy az egyenlő elbánásnak nemcsak a jogok, hanem az állampolgári kötelességek, így a honvédelmi kötelezettséggel járó terhek tekintetében is érvényesülnie kell. A bíróság a honvédelmi törvény szabályait egy kivételével összeegyeztethetőnek találta a lelkiismereti szabadsággal – sem újabb elvi probléma, sem különösebb mérlegelési nehézség nem merült fel.[174]

Mint a későbbi gyakorlat megmutatta, nehéz kérdést a teszt harmadik része, a lelkiismereti szabadságával élni kívánót terhelő „áldozat" helyes mértéke vet föl. Ilyen probléma volt a pozitív és a negatív vallásszabadság egyforma súlyú alkalmazása az „állami" és az „egyházi" iskolák látogatói közötti tehermegosztásnál. A lelkiismereti szabadság definíciója – a személyiség integritásának biztosítása és az alternatív cselekvés nyitva tartása után – azzal zárul, hogy nem alkotmányellenes, ha az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni és az alternatív megoldást választja, „olyan áldozatra kényszerül, amely nem aránytalan". Az Alkotmánybíróság elvileg kétségtelenné tette, hogy a semleges (állami) iskolának mindenki számára a lelkiismereti szabadságot kielégítő alternatívát kell nyújtania, mégpedig úgy, hogy „bármely meggyőződéssel is semleges iskolába járni sokkal kisebb lelkiismereti terhet jelent[sen] (ha teher egyáltalán), mint eltérő, sőt ellentétes elkötelezettségűbe". Ebből az következne, hogy „a semleges iskolát választóktól várható el a kisebb áldozat" – legyen az távolabbi iskolába járás vagy anyagi teher.[175] A „kisebb áldozat" követelményét eleve annak, a semleges iskolát választóknak kedvező szabálynak a keretében kell érteni, hogy az egyházi iskolát választók számára az állam nem köteles iskolát létesíteni vagy működtetni, az egyházi iskolát elutasítók számára viszont igen.[176] A terhek arányos voltát a tény- és részkérdések ismeretében, csakis esetileg lehet eldönteni, mint arra már az alaphatározat is figyelmeztet. Vagyis ebben

[174] 46/1994. (X. 24.) AB határozat, ABH 1994, 260., 269–276. Összefér tehát a lelkiismereti szabadsággal a polgári szolgálat engedélyhez kötése, a megtagadás okának kötelező megjelölése, elegendően tág ez a definíció arra, hogy bármely vallási, politikai, filozófiai meggyőződésből eredő konfliktust lefedjen; arányos az a korlátozása, hogy csak az esküig tehető szolgálatmegtagadó nyilatkozat, illetve a polgári szolgálatot teljesített személy nem kérheti magát fegyveres szolgálatra. Egyetlen pontban volt alkotmányellenes a szabályozás, hogy a törvény a lelkiismereti okra hivatkozást eleve alaptalannak minősíti lőfegyvert tartó személyeknél.

[175] 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 58.

[176] „Az állam és az önkormányzat éppen úgy köteles gondoskodni a semleges állami iskolát választó gyermekek iskoláztatásáról, mint ahogy az ingatlanátadás nélkül is köteles lenne, még akkor is, ha a tanulók létszáma alacsony." ABH 1993, 58. A közoktatási törvény kifejezetten átvette ezt a szabályt, 81. § (2) bekezdés.

az ügyben, amely utólagos normakontrollra irányult, az Alkotmánybíróság csupán a tesztet ismételte meg, s alkalmazását a joggyakorlatra hagyta. A határozatban megállapított követelmény azután szó szerint megjelent az oktatási törvényben is.[177]

A lelkiismereti szabadság meghatározása az első abortuszhatározatból származik, de nem az anya jogai kapcsán. Noha az anya lelkiismereti szabadságának érintettsége nyilvánvaló, sem az indítványok, sem a parlamenti vita nem foglalkozik kifejezetten vele[178] – a szóba jövő alapjogokat hagyományosan abszorbeálja a terhes nő „önrendelkezési joga". A magzata elhajtását mérlegelő terhes nő lelkiismereti szabadságával az Alkotmánybíróság saját kezdeményezésre, s annak kapcsán foglalkozik, amikor a törvényhozó alkotmányos lehetőségeit vázolja fel.[179] Ha a törvény lemond a súlyos válsághelyzet indikációjának ellenőrzéséről, a magzati élet védelmére megfelelő ellensúlyt kell képeznie. Ilyen lehet a kötelező, és a magzat megtartását célzó tanácsadás – amelynek részleteit úgy kell kiképezni, hogy az anya jogait, köztük magánszférához való jogát és lelkiismereti szabadságát ne korlátozza aránytalanul. A második abortuszhatározat egyrészt példákat hoz fel arra, hogy milyen eszközökkel kerülheti el az állam az olyan helyzetet, amely az anyát meghasonlásba viheti. (Ilyen többek között a névtelenség; a tanácsadáson való részvétel egyszeri és formális volta, ha a terhes nő nem kíván együttműködni; a tanácsadás nyitottsága; annak szakmai feltételei és ellenőrzése – a példák is több mint egy nyomtatott oldalt tesznek ki a határozatban.) Elvi jelentősége van viszont annak, hogy az eredeti definíció szerint alkotmányosan lehetséges „nem aránytalan áldozatvállalás" most az anya jogai korlátozásának arányosságába olvad, tehát a rendes alapjogi teszt része lesz. Másrészt az Alkotmánybíróság ezúttal visszavetíti a vallásszа-

[177] 81. § (2) bekezdés: „Ha... közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladatellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetőleg világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat."

[178] Az első ügy indítványozóinak egy része akkor is az önrendelkezésre gondol [s az Alkotmány 54. § (1) bekezdését hívja fel], amikor a terhesség megszakításáról való döntést a nők lelkiismereti ügyének tartja. Hasonlóan egyértelmű volt ez a nézet a második ügyben elbírált magzatvédelmi törvény parlamenti vitájában, ahol szintén a nő kizárólagos döntéséről volt szó, külső szervek beavatkozása nélkül (ABH 1991, 298.; 1998, 350.).

[179] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 360., 361.

badságra és a véleményszabadságra tett megállapításait a lelkiismereti szabadság (korábbi keletű) meghatározására, annak bizonyítására, hogy a magzat megtartására irányuló, kötelező tanácsadás alkotmányosan összeegyeztethető a terhes nő jogaival (elvileg azok arányos korlátozása lehet). Így az állam kötelessége a kommunikációs csatornák nyitottságára és működtetésére nem jelenti azt, hogy – a véleményszabadság külső korlátai között – az általa helyesnek tartott véleményt ne támogathatná, és a helytelen ellen ne léphetne fel. Ugyancsak nem jelenti az állam semlegessége lelkiismereti vagy vallási kérdésekben azt, hogy a közömbösséget kellene támogatnia. Ellenkezőleg: a tanácsadást úgy kell kialakítania, hogy az szabad és tudatos választásra vezethessen – a vallásszabadság alapjogának az alaphatározat tenorjában szereplő, kötelező értelmezése analógiájára. Az, hogy a tanácsadás minden jogvédelem és -kímélet mellett[180] sem semleges, nem kifogásolható alkotmányosan, mert az állam a magzatvédelemre irányuló alkotmányos kötelességének tesz ezzel eleget. (Végül is az alternatíva a válsághelyzet feltárása és ellenőrzése lenne.) Továbbá azért sem kifogásolható, mert a nem szívesen hallott vélemény végighallgatásának kitéve lenni abban a szituációban, amikor a magzati élet megmaradásáról vagy elpusztításáról van szó, nem hasonlítható a kényszerű (capture) meghallgatáshoz. A szabad és felelős meggyőződés kialakítása nem képzelhető el enélkül. A bíróság más vonatkozásban is kiállt amellett, hogy a kellemetlen vélemények elviselése, a nézetek vállalása és ütköztetése a demokrácia része.[181] A lelkiismereti szabadság Alkotmánybíróság által vallott koncepciója – a személyiség integritásának védelme a megrázkódtatástól, mint állami kötelesség, szinte mint szolgáltatás – nem eshet a teljes védelem végletébe, mértékét mindig más jogok összefüggésében kell megítélni.

Látható, hogy az Alkotmánybíróságtól igen nagy ráfordítást igényelt, hogy az „arányos áldozatvállalás" kérdését megoldja akkor, ha nem ma-

[180] A tanácsadásnak – a fent említetteken túl és magzatvédelmi irányultsága mellett is – a terhességmegszakításra vonatkozó információkat teljeskörűen ismertetnie kell, és az abortuszon átesett nő számára is készen kell állnia a segítségnyújtásra.

[181] Az állam kötelessége a gyermek fejlődését védeni, s megóvni az aránytalan kockázatoktól. Ez nem jelenti a teljes védelmet. „Szembe kell néznie a gyermeknek is azzal, hogy vannak kellemetlen, provokatív, ellenkezést kiváltó, sőt potenciálisan károsan befolyásoló jelenségek, meg kell tanulnia ezekhez viszonyulni, saját véleményt formálni, vitázni, meggyőződését vállalni akár a többséggel szemben stb. A[z ilyen jelenségekhez való] hozzáférhetőség függhet például attól, hogy van-e lehetőség az ilyen hatásokat összefüggésekbe illeszteni, más véleményekkel ütköztetni – mint például az iskolai oktatás keretében [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 81.].

radhatott csupán az elvnél, illetve ha a tesztnek ez a része az ügy természete folytán alkotmányos magyarázatot igényelt. Az Alkotmánybíróság ugyanis túlságosan kötve maradt a lelkiismereti szabadság intézményvédelmi felfogásához, amit az eredeti definíció kifejez. Közelebbről nézve azonban csupán a meghatározás második része, az alternatív cselekvési lehetőség biztosítása fogalmaz meg pozitív állami kötelezettséget. Az első fordulat – az állam nem vihet senkit a meghasonlásba – klasszikus negatív szabadságjogi megfogalmazás, amelynek jelentősége inkább abban áll, hogy kiemeli a lelkiismereti szabadság szerepét a teljes személyiség integritásában, illetve eleve megadja neki a kellő komolyságot mintegy támpontként az arányosság mérlegeléséhez. Végül a meghatározás harmadik része szintén a lelkiismereti szabadság alanyi jogi oldalával foglalkozik, s egyszerűen a szokásos arányos korlátozhatóságot fogalmazza meg, erre a jogra alkalmazva, igen szemléletesen.[182] Az Alkotmánybíróság a másodig abortuszítéletben gyakorlatilag eljutott a normális alapjog-korlátozási ismérvek alkalmazásáig, miközben a korlátozás lehetségességét és arányosságát, még az állami kötelesség gondolatkörében maradva,[183] igen részletesen indokolta.

Az egyesüléshez való jog

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény azok közé a „sarkalatos törvények" közé tartozott, amelyek megelőzték a kerekasztal-tárgyalásokat és az új alkotmányt. Ez is utal arra a szimbolikus szerepre, amelyet az egyesülési jog gyakorlása, különösen a civil szerveződések kiszabadítása a korábbi állami ellenőrzés alól, a rendszerváltás előkészítésében játszott. A fejlődés a szabad egyesületalakítástól a politikai pártok alapításáig jutott el, s ez az

[182] A lelkiismereti szabadságnak ez a felfogása abból az időből való, amikor társadalmi mozgalom lépett fel az alternatív katonai szolgálat bevezetéséért, s akkor a hangsúly valóban az állam kötelességein volt, mind a meghasonlás elkerülhetősége, mind pedig – főleg – a megfelelő alternatív cselekvési lehetőség, azaz a fegyvertelen vagy polgári szolgálat biztosítása tekintetében. A lelkiismereti szabadság mint állami szolgáltatás ideája Niklas Luhmantól származik. 1987-ben ezt a nézetet mind a szolgálatmegtagadók gyűlésein, mind a Honvédelmi Minisztérium számára írott tanulmányban képviseltem, amely elkezdte az előkészületeket a polgári szolgálat bevezetésére.

[183] Kézenfekvő lett volna például a véleményszabadság-alapítéletben kifejtett privilégium és a szemben álló érdek konkrétságán alapuló hármas teszt alkalmazása.

egypártrendszer végét jelentette.[184] Az Alkotmány későbbi szövege (63. §) e jogot a „törvény által nem tiltott célra" szolgáló „szervezetek" létrehozásához és az azokhoz való csatlakozáshoz való jogként részletezi; tartalmaz továbbá még egy alkotmányi tilalmat is: politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre. Hogy az Alkotmány 3. §-ában külön is szabályozott politikai pártok, noha a gazdálkodás és működés tekintetében külön törvényi rezsim vonatkozik rájuk, de az alapítás szabadsága és feltételei tekintetében mindenképpen az egyesülési szabadság általános szabályai alá tartoznak, a 63. § (3) bekezdésében megszabott minősített többségű törvények felsorolásában jelenik meg; az akkori politikai követeléseknek megfelelően. Az Alkotmányban szintén több helyütt is garantált szabadság „a szakszervezetek és más érdekképviseletek" alapítására és az abban való részvételre (4. §, 70/C. §) viszont az Alkotmánybíróság értelmezése szerint került az egyesülési jog főszabálya alá, mint annak egyik konkretizálása. Érthető, hogy ez az átalakulás: a korábbi „párt", a „szakszervezeti mozgalom", a félállami érdekképviseletek, s nem kevésbé a rendszerbe beágyazott társadalmi szervezetek státusvesztése, az új rendszerbe és az új „szervezetek" közé való beilleszkedésük alkotmányjogi problémái uralták az Alkotmánybíróság elé került egyesülési jogi eseteket. Az Alkotmányról való megállapodás során éppen a szakszervezetekre és szövetkezetekre vonatkozó deklarációk meghagyásával tett az ellenzék engedményeket a „harmadik oldal" akceptálásán keresztül a szocialistáknak, s ezeket a későbbi módosítások sem érintették. A jogalkotási törvény is még az utolsó pillanatban kodifikálta konzultatív szerepüket a jogalkotás folyamatában. Ez színezte, de lényegében nem nehezítette azokat a fogalmi elhatárolásokat és tisztázásokat, amelyeket az Alkotmánybíróságnak sürgősen el kellett végeznie.

Az egyesülési szabadság nemcsak a szervezkedési pluralizmust hozta magával, hanem rögtön felvetette az egyesülési szabadság negatív oldalát is. Ezt az Alkotmánybíróság – ugyanúgy, mint a vallásszabadságnál – azonnal megerősítette. A szabadfoglalkozások valóban szabaddá válásával egyidejű-

[184] Még a nyíltan politikai szervezetek, majd a pártok alakulása előtt a környezetvédelmi mozgalmak kísérleteztek az egyesületi jogállás elnyerésével, amelyet azonban sorra meghiúsítottak a hatóságok. E sorok írója megkísérelte elérni, hogy az Alkotmányjogi Tanács vizsgálja meg annak alkotmányosságát, hogy az egyesület bejegyzési kérelmének elbírálása előtt az illetékes tanácsi szervnek be kellett szereznie a rendőrség véleményét (amely a gyakorlatban ügydöntő volt). A tanács országgyűlési képviselő tagját, aki a kérdést először informálisan felvetette, a pártközpont képviselője arra kérte, hogy ne indítványozza a vizsgálatot.

leg bevezették a kényszertagságot a szakmai kamarákban. Ez ellen az ügyvédek haladéktalanul az Alkotmánybírósághoz fordultak. Ez azonban csak a csúcsa volt a korporativista jéghegynek. A köztestületeket, s a létesítésükre való további felhatalmazást a törvényhozás csak a Polgári Törvénykönyv szintjén alapozta meg. Az Alkotmánybíróságnak tisztáznia kellett a köztestületek és az egyesülési szabadság viszonyát is. Míg a szakszervezetek elvesztették korábbi, a mai köztestületekre emlékeztető státusukat, gombamódra szaporodtak az új köztestületek, amelyek igazgatási és fegyelmezési jogköröket kaptak szakmák, gazdasági ágak, sőt hobbitevékenységek fölött. Mindenki kamarát akart magának.[185] Egy új alkotmány előkészítése során, 1996–1997-ben tárgyalták a területi és hivatásrendi második kamara lehetőségét. Az Alkotmánybíróság természetesen nem folyhatott bele ezekbe a politikai témákba. Fenntartotta azonban egyrészt azt az alapvető tételt, hogy a köztestületek nem az egyesülési jog alapján állnak, de hangsúlyozta azt is, hogy nem sérthetik az egyesülési jogot. Ezen keresztül alkotmánybírósági kompetencia lett a kötelező tagság szükségességének és arányosságának eldöntése, csakúgy, mint a „közfeladat" valódiságának, s ezzel az ellátásához szükséges állami jogosítványok átruházásának alkotmányossági kontrollja. Végül az Alkotmánybíróság ehhez külön legitimációt követelt meg. Sajátossága volt ezeknek az új helyzetet rendező alkotmánybírósági ügyeknek, hogy az absztrakt normakontroll keretén belül az Alkotmánybíróság végül is csupa egyedi ügyet döntött el. Az MSZMP vagyonelszámolásától kezdve az orvosi kamara diszkrecionális jogosítványain át a társadalombiztosítási önkormányzatok legitimációjáig mindegyik esetről külön törvény rendelkezett.

Viszont az egyesülési jogot magát mint szabadságjogot védő indítványok alig kerültek az Alkotmánybíróság elé. E körben a bíróság csak a különleges státusúak – katonák, kiskorúak – egyesülési szabadságának korlátozhatóságával, valamint e jog gyakorlásának egy félresikerült büntetőjogi korlátozásával foglalkozott.

Az elhatárolási kérdések körében az Alkotmánybíróságnak egyrészt az egyesülési jog alapján általában létrehozható „társadalmi szervezetek" és az ugyancsak az egyesülési jogra visszavezethető, de különleges jogállású szervezetek viszonyával kellett foglalkoznia, másrészt viszont az egyesülési jog és a törvénnyel létesített köztestületek kapcsolatával. A különleges „egyesületek" sajátosságát az adja, hogy az Alkotmányban meghatározott funkciójuk van egyes alapjogok vagy akár általában a népszuverenitás érvényesítésében – de éppen az államhatalomhoz való sajátos viszonyuk miatt közhatalmat nem, vagy közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ezért a köztestületekéhez ha-

[185] A vadászok és a horgászok is, s ma kötelező tagság nélkül nem lehet horgászni sem.

sonló jogállásuk nem lehet, sőt hangsúlyozottan a „civil" egyesülési szabadság körében kell maradniuk. Viszont feladatellátásuk érdekében – elsősorban az azt biztosító anyagi segítséget jelentő – állami támogatásban és függetlenségüket egyébként elősegítő előjogokban részesülhetnek.

A már említett szakszervezeteken és politikai pártokon kívül az egyházak tartoznak ebbe a körbe. *A szakszervezetek* vonatkozásában ez a jogállás a korábbi helyzetből folyó jogosultságok elveszését jelentette, amelyekért a szakszervezetek folyamatosan fel is léptek. A SZOT idején a szakszervezetek jogi személyiségüket az Alkotmányból, illetve törvényekből származtatták, állami feladatokat is elláttak, mellettük nem volt más szakszervezeti szerveződésre lehetőség, tagságuk szociológiai értelemben kényszertagság volt. Ezek a mai köztestületek jellemzői. Az Alkotmánybíróság 1992-ben fogalmazta meg, hogy a szakszervezeti pluralizmus legális alapját az egyesülési jogról szóló törvény teremtette meg, s jóval később mondta ki, hogy az Alkotmány 70/C. §-a a 63. § (1) bekezdésének részletező, az érdek-képviseleti célú szervezetekre vonatkozó különös szabályaként tekintendő.[186] A szakszervezetekre vonatkozó döntések visszatérő megállapítása szerint nincs alkotmányossági relevanciája annak, hogy nem gyakorolhatták korábbi jogosítványaikat a jogalkotási folyamatban – amelyeket pedig a jogalkotási törvény elhúzódó fennmaradása megőrzött. A szakszervezetek alkotmányos funkciói a jogalkotásban mint közhatalmi tevékenységben való szakszervezeti közreműködést nem hogy szükségessé nem teszik, hanem a jogalkotás nem is tehető attól függővé.[187] A korábbi helyzet más érdekképviseletbe is annyira berögződött, hogy az Alkotmány 63. §-ának megfelelő új jogszabályt mulasztás miatt megtámadta, mondván, hogy a korábbi „jogosítványok" hiányában nem tudja feladatait ellátni.[188] Az Alkotmánybíróság tehát természetesen nem védhette a szakszervezetek egykori „köztestületi" és közhatalmi feladatainak emlékeit, viszont igenis védte a szakszervezeteket az új, félállami, köztestületi érdekképviseletekkel szemben. A bíróság nemcsak azt követelte meg (és tartotta fenn magának vizsgálatát), hogy indokolt volt-e az állami jogkörökkel járó közfeladatot a köztestületre ruházni. A közfeladat alkotmányosságához az is szükséges, hogy az ne sértse sem általában az egyesülési jogot, sem – különösen – az érdekképviseletek, s ezen belül a szakszervezetek alapításához való jogot. Ehhez pedig nem elég, ha a kamara a párhuzamos szervezetek alakítását jogilag nem zárja ki, hanem a

[186] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 139.; 1238/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 621.; megismételte az 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 350.

[187] 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 420.

[188] Ezt a vadászszövetségek hiányolták: 1066/E/1993. AB határozat, ABH 1994, 785.

jogi szabályozásnak biztosítania kell, hogy az ilyen szervezeteket a kamara *ténylegesen* ne lehetetlenítse el. Az effektivitás követelménye, amely az első Alkotmánybíróság kései időszakában fontos szerephez jutott, a szakszervezetek javára is alkalmazást nyert.[189]

Az állampárt egykori helyzete és a többpártrendszer közötti különbség viszont sokkal nagyobb volt annál, hogy az átalakulás is ne lett volna radikális, s hogy bármely régi jogosítvány további gyakorlása felmerülhetett volna. A vagyonelszámolási ügyek lezárása után már csak az alkotmányos funkciók kiépítéséről volt szó. A párt, mint az egyház is, funkcióhoz kötött szervezeti forma; igénybevehetősége a feladatellátásra való alkalmasságon alapul.[190] A párt és társadalmi szervezet minőség oda-vissza átjárható. Az országgyűlési képviselőjelöltet huzamosabb időn át állítani képtelen párt társadalmi szervezetként tovább működhet, sőt az önkormányzati választásokon jelöltje is lehet, s ha ereje engedi, pártként újraalakulhat.[191] *Az egyházaknál* két irányban is szükség volt tisztázásra. Az, hogy az „egyház" – mint az állami jog által a közösségi vallásgyakorlás számára létrehozott szervezeti forma – az egyesülési jogon alapul, garanciális jelentőségű az egyház és állam szétválasztása szempontjából: az egyház nem „közjogi jogi személy", nem köztestület.[192] Nem kell viszont az államnak az egyházat más civil szervezetekkel egy sorban kezelnie, mint ahogy ezt – közelebbről nem részletezett „amerikai mintára" – követelték, illetve kárpótlási és oktatási támogatási ügyekben az Alkotmánybíróság előtt alkotmányossági vizsgálat tárgyává is tették.[193] Megjegyzendő, ha kiélezett helyzetben kellett ítélnie, az

[189] A szakszervezetek és kamarák viszonyát először formálisan intézte el az Alkotmánybíróság. Megismételte, hogy a köztestületek alapítása az egyesülési szabadságot nem is érinti; a Ptk.-val bevezetett köztestületek nem tiltják az egyesülési jog alapján álló érdekvédelmi szervezeteket, sem nem köteleznek abban való tagságra [1283/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 621.]. A gazdasági kamaráról szóló (alap)határozat azonban már részletesen kifejti a tartalmi követelményeket [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 255.].

[190] A pártoknál jelöltállítási képességen, az egyháznál – miután az állam tartalmi kérdéseket nem ítélhet meg – minimális társadalmi támogatottságon: ez a száz alapító tag, amely azonban eléggé kényszeredett, és a bejegyzés után már nem is élő kritérium. Viszont a későbbi támogatási jogok már ténylegesen ellátott funkciókhoz igazodnak az egyházaknál is.

[191] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.

[192] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy állami kényszer az egyház által alkotott normák kikényszerítésére nem vehető igénybe. Nem így volt ez a kamaráknál.

[193] Az „egyház" pozitív diszkriminációjához lásd a vallásszabadsággal foglalkozó fejezetet. Az elvi alapokat a kárpótlás és egyházalapítás feltételei vonatkozásában

állam salamoni bölcsessége fordítva működött: nem kettévágni, hanem megduplázni rendelte a csecsemőt.[194]

Az egyesülési jog alapján álló szervezetek és a *köztestületek* elvileg, és alkotmányosan különböző voltát a bíróság a fentiekhez képest semleges témában fejtette ki, amikor megállapította, hogy sem az ügyvédi kamarában, sem a hegyközségben való kötelező tagság nem sérti az egyesülés szabadságát.[195] Mivel az Alkotmánybíróság eredetileg a két szervezeti forma különbségét hangsúlyozta, az egyesülés önkéntességét állította szembe a törvény által, közfunkció ellátására alapított, s törvényileg kötelező tagságú köztestülettel. Strasbourgra támaszkodhatott abban, hogy a kamara, „a kötelező tagság és a kamara szerveinek való alárendelés sem tárgyukban, sem következményeikben nem érintik az egyesülési szabadságot", de abban is, hogy az egyesülési jognak az előbbitől hangsúlyozottan elkülönülő területén az önkéntességet kellően felértékelje, összekapcsolja a gondolat- és véleményszabadsággal, s itt a kötelező tagság lehetőségét is kizárja.[196] Az Alkotmánybíróságnak később tisztáznia kellett, hogy az egyesülési szabadság mindemellett nem osztja a véleményszabadságnak azt a privilégiumát, hogy az azt korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.[197] Miután a köztestület és az egyesülési szabadság különbsége meggyökeresedett, másrészt viszont a kötelező köztestületek sokasodtak és egyre nagyobb területet öleltek

1993-ban tisztázta az Alkotmánybíróság, a más civil szervezetekkel egyenlő elbánást igénylő indítványokat a kárpótlás, az oktatás és adófelajánlás tekintetében 1997-ben és 1998-ban döntötte el [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667.; 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107.].

[194] Mint a jövedelemadóból adható egyszázalékos támogatásnál.

[195] 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 128.; 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 178. Az Alkotmánybíróság itt is megelégszik még azzal a formális megállapítással, hogy a kötelező hegyközségi tagság nem akadályozza egyéb, önkéntes, s azok között önkéntes érdekvédelmi szervezetek létrehozását az Alkotmány 63. és 70/C. §-a szerint.

[196] Az ügyvédi kamaráról mondottakat alátámaszthatta az ismert *Le Compte, Van Leuven és de Meyere-eset* (1981), amely szerint az orvosi kamara közjogi intézmény, és nem sérti az egyesülés szabadságát. Az egyesülési jog érintetlenül maradása mellett bátorított a *Young, James és Webster-ügy* (1981), amely szerint a closed shop ellentétes az egyezménnyel, s az egyesülési szabadságon kívül a gondolat- és a véleményszabadságot is sérti [ABH 1994, 129.].

[197] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 76. Ezt a kötelező kedvezményezést a mérlegelés során az Alkotmánybíróság csak a vallásszabadságra terjesztette ki, a véleményszabadsággal való különösen szoros összefüggése miatt.

fel, a gazdasági kamara kapcsán már szükségessé vált a két szervezet érintkezési felületének közelebbi vizsgálata és a követelmények meghatározása, amit az imént, a szakszervezetekkel kapcsolatban említettünk meg, s amire a kamarákkal kapcsolatban még visszatérünk.

Az egyesülési szabadság

Az egyesülési jogon alapuló szervezetekkel kapcsolatban tehát az Alkotmánybíróság *az egyesülési szabadság szabadságjog* voltából indult ki. Ez egyrészt az Alkotmány 63. §-án nyugvó szervezeti formák lehető legnagyobb kötetlenségét és sokféleségét jelenti. A kogens előírások alkotmányossága csak esetenként dönthető el (éppúgy, mint a pozitív diszkriminációé is). Indokolatlan formakényszer csak jogalkotási tévedés lehet.[198] A jogi személyiséggel is rendelkező alaptípus az egyesületi törvényben szabályozott „társadalmi szervezet", amelynek minimális szervezeti feltételei ugyan kifejeznek egyfajta demokratikus minimumot (lásd alapszabály megalkotása, választott szervek), azonban ezek sem az Alkotmányból folynak, mint ahogy az egyházaknál nem is követelmények. A társadalmi szervezet nem szorul jóváhagyásra, jogi személyisége a bíróság általi nyilvántartásba vétellel jön létre, amelyet a törvényes feltételek esetén teljesíteni kell; feloszlatására is csak bíróság jogosult. A törvényes feltételek megléte viszont alkotmányossági problémákat is felvethet, mint ahogy fel is vetett. Bár Magyarországon az egyesülési jog alapján alapított minden szervezet bejegyzése – a pártoké és egyházaké is – a rendes bíróságok hatásköre, az alkotmányossági kérdések többnyire (szerencsére) az Alkotmánybíróság elé kerültek. Nem ilyen értelmezési kérdés, hanem egyértelmű alkotmányellenesség, ha a bírósági (és működés közben ügyészségi) felügyelettől az igazgatási felügyeletbe esik vissza a jogszabályi rendelkezés.[199]

[198] Csak ennek tudható be, hogy 1992-ben a szövetkezeti törvény közös munkavállalói érdekképviselet létrehozását tette csak lehetővé a munkaviszony jellegű jogviszonyban foglalkoztatott tagok és a szövetkezet alkalmazottai számára [52/1994. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1994, 287.]

[199] Ilyen volt a művészeti alkotóközösségeknek a művelődési és közoktatási miniszter felügyelete alá helyezése [27/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 444]; hasonlóképpen a munkaügyi felügyelő feljogosítása a munkahelyi szakszervezet szervezésére vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére [30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421.].

Nem sérti viszont az a művészek egyesülési jogát, hogy a Képző- és Iparművészeti Lektorátus szakértői névjegyzékét a polgármesteri hivataloknak meg kell küldeni; ezzel az önkormányzatok nem fogják felügyelni az alkotóközösségeket [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 114.].

Az egyesülési szabadság másik alapelve az önkéntesség. Bár a negatív egyesülési szabadság sérelme miatt kilenc év alatt csak egyszer emeltek kifogást,[200] elvi jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság a kényszertagság problémáját általában is – akár egyesületről, akár köztestületről legyen szó – az önrendelkezési jogra, azaz az általános cselekvési szabadságra vezette vissza. Ez ad ugyanis lehetőséget arra, hogy az általános személyiségi jognak ezt a korlátozását még a köztestületnél is ahhoz lehessen mérni, vajon a közfeladat szükségessé teszi-e, és a teher arányos-e. Kényszertagságot ugyanis előír a törvény egyesületben is, s ha az Alkotmánybíróság elé hoznák, ezen az alapon vizsgálná alkotmányosságát.[201]

Az egyesülési szabadságot az Alkotmány eleve a törvény által nem tiltott célok keretében garantálta. Az általános tilalmakat az Alkotmány 2. § (3) bekezdése és az egyesülési jogról szóló törvény határozza meg.[202] Egy indítvány kapcsán, amely azt támadta, hogy az 1945. januári fegyverszüneti egyezményben Magyarország csak a fasiszta szervezetek feloszlatását és jövőbeni tiltását vállalta, miközben a tilalom a kommunista típusú pártokra nem vonatkozik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány a pártalapítás alkotmányos korlátait nem politikai irányzatok megnevezésével, hanem tartalmi ismérvek segítségével állapítja meg. A fegyverszüneti egyezmény is e körön belül értelmezendő.[203] A bíróság formai okból visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet az indítványozó jogképes-

Az Alkotmány 63. § (1) bekezdésébe ütközött a Ptk.-nak az a rendelkezése is, amely az egyesület általi vállalatalapításhoz a pénzügyminiszter előzetes egyetértését kívánta meg [12/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 75.].

[200] Az amatőr sportoló egy évig nem hagyhatta el egyesületét, ha átigazolásához nem járultak hozzá. Az Alkotmánybíróság a rendelkezést megsemmisítette [27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 187.]

[201] A kényszertagságra mint általános kérdésre lásd 38/1997. (VII. 1.) AB határozatot, ABH 1997, 253. Az itteni példa szerint törvény értelmében horgászjegyet csak olyan személy kaphat, aki valamely horgászegyesület tagja.

[202] Az Alkotmánybíróság azonban itt sem foglalkozott általában, módszertani szempontból „a törvényi szabályozás korlátai" kifejezett alkotmányi megnevezésének jelentésével és következményeivel.
Az egyesülési jog gyakorlása nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtokolására; nem valósíthat meg bűncselekményt vagy arra való felhívást, végül nem járhat mások jogai és szabadsága sérelmével.

[203] 810/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 601. Megjegyzést érdemel, hogy a teljes Alkotmánybíróság által hozott határozat kapcsán senki nem problematizálta a nemzetközi egyezmény vizsgálatát (de vö. ABH 1997, 53.).

sége esetén hatáskör hiányában kellett volna visszautasítania: a panasz az egyesület bejegyzését megtagadó bíróság jogértelmezését kifogásolta éppen abban a kérdésben, mikor ütközik az egyesület célja törvénybe. Nyilván alkotmányellenes lenne az olyan értelmezés, amely kizárná egyesület alapítását olyan célra, amely valamely törvénnyel ellenkezik. Sőt, ha kifejezett törvényi tilalom zárja ki az egyesülési jog gyakorlását, e törvény alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja. A háromtagú tanács döntésével észrevétlenül elintézett ügy azonban rávilágít annak nem kielégítő voltára, amikor rendes bíróság alkotmányos kérdésben dönt. Nem tudható, lesz-e, és milyen alkalma az Alkotmánybíróságnak az egyesülési jog gyakorlásának ebben az alapkérdésében állást foglalnia, s ha értelmezése nem alakítja át kifejezetten a törvényt, hogyan biztosítható, hogy érvényesülni fog a bírói gyakorlatban?[204] 1996-ban az „egyesülési joggal való visszaélés" új bűncselekményi tényállását iktatták a Büntető Törvénykönyvbe. Eszerint öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki olyan társadalmi szervezetet vezet vagy szervez, amelynek célja bűncselekmények elkövetése, illetve amelynek tevékenysége bűncselekményt valósít meg. Ugyanígy büntetendő az is, aki ennek a bűncselekménynek az elkövetéséhez anyagi eszközt szolgáltat. A differenciálatlan és túl széles tényállás, valamint túl súlyos büntetés miatt az Alkotmánybíróság a bűncselekményi tényállást egy év múlva megsemmisítette.[205]

[204] A „Magyar Területekért Szövetség" indítványozó a bejegyzését megtagadó bírósági határozat ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Mivel jogi személyiségét nem nyerte el, az Alkotmánybíróság megtagadta indítványozási jogának elimerését. Egyben kioktatta, hogy bírói határozatban foglalt jogértelmezést az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat felül (145/D/1996. AB végzés, ABH 1997, 951.). Az egyesület alapszabály szerinti célja az azonnali békés revízió lett volna. Az indítványból kivehetően a bíróság azokra a nemzetközi szerződésekre hivatkozva tagadta meg a bejegyzést, amelyekben – mint az 1995. évi ukrán–magyar szerződésben – a felek kijelentik, hogy nincs és nem is lesz egymással szemben területi követelésük. E logika alapján a Duna Kört sem lehetne bejegyezni, míg a bős–nagymarosi szerződés érvényben van. Más kérdés egy civil szervezet politikai kívánatossága és ismét más, hogy az egyesüléshez való alapvető jog milyen feltételekkel korlátozható. Az egyesülési és a véleménynyilvánítási szabadság e vonatkozásban ugyanolyan hozzáállást követel meg.

[205] 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348.
Az új bűncselekmény beiktatásának oka ahhoz hasonlóan a „jobboldali veszély" elleni fellépés lehetősége volt, mint a gyalázkodás bűncselekményével való ismételt kísérletezésnek. Az alkotmányossági probléma mindkét esetben az alkalmatlan eszköz volt.

A különleges jogállású személyek egyesülési joga köréből mindkét klasszikus kérdés: *a katonák és a fiatalkorúak egyesülési szabadsága* is az Alkotmánybíróság elé került. A korlátozások alkotmányossága azon múlik, hogy azok a különleges státus sajátosságaihoz képest szükségesek és azzal arányosak-e. Az egyesülési jog gyakorlása abszolút és teljes tilalmának szükségessége még a katonaságnál sem igazolható[206] – bármennyire is a hadsereg akkoriban hangsúlyozott politikai semlegesítését szolgálta is az 1989 novemberében bevezetett rendelkezés (nem véletlenül összekötve a politikai vélemény nyilvánításának tilalmával). Ezzel szemben a honvédelmi törvény tiltó rendelkezése 1993-ból – amely szerint a katona nem csatlakozhat olyan szervezethez, amelynek célja vagy tevékenysége a fegyveres erők törvényben meghatározott feladatával ellentétes – az Alkotmányban meghatározott honvédelmi kötelesség végrehajtásához szükséges. A korlátozás a céllal arányos is, mert a csatlakozási tilalom, illetve a tagság felfüggesztése és az egyesületi tevékenység szüneteltetése a szolgálat idejére szól.[207] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta azonban hangsúlyozni, hogy a fegyveres erők feladatával ellentétes célú szervezetek törvényesen létrehozhatók; az pedig, hogy egy szervezetre jogszerűen alkalmazzák-e a tilalmat, bíróságnak kell eldöntenie. Az első feltételt pillanatnyi alkotmányos kultúránkban ismételten ki kell emelni. Ami a másodikat illeti, pacifista egyesület ne működjön a hadseregben. Határesetekre azonban az Alkotmánybíróságnak is nehéz lenne általános ismérveket meghatároznia.

Az egyesülési szabadság és a gyermek védelmére vonatkozó állami kötelesség ütközése témájában viszont egy konkrét bírósági ügy eldöntése került absztrakt alkotmányértelmezésként az Alkotmánybíróság elé. A Legfelsőbb Bíróság elnöke kért alkotmányértelmezést az Alkotmány 63. § (1) bekezdése és a 67. § „elhatárolására", a gyermek egyesülési szabadsága és a szintén a gyermek gondoskodásra és védelemre való jogaként megfogalmazott állami kötelesség között, arra az esetre, ha a gyermek „olyan egyesületben való tagságának kérdése merül fel, amely homoszexuális személyek mint társadalmi csoport jogvédelmi szövetségeként lép fel". Közismerten éppen ez volt a Legfelsőbb Bíróságon döntésre váró konkrét ügy: megtagadható-e ilyen egyesület bejegyzése azon az alapon, hogy alapszabálya a kiskorúak tagságát nem zárja ki. Az alsóbíróságok a szokott pozitivista mederben, a törvényi tilalom léte vagy nem léte gondolatkörében maradtak; a Legfelsőbb Bíróság elnöke alakította át a valódi alkotmányjogi kérdéssé a döntést, de ezt mindjárt az Alkotmánybíróságra hárította. Az Alkotmánybí-

[206] 51/1991. (X. 19.) AB határozat, ABH 1991, 258., 262.

[207] 46/1996. (X. 21.) AB határozat, ABH 1996, 264. A katonai szolgálat nem kötelező!

róság egyrészt módszertani kérdésekkel találta szemben magát – a gyermek önálló alapjoggyakorlása, továbbá az alkotmányértelmezés elvontságának szintje –, másrészt elkerülhetetlenül abban a kérdésben kellett nyilatkoznia, veszélyezteti-e a homoszexuális körökkel való nyilvános érintkezés a gyermek testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését, és ha igen, miért, s olyan mértékben-e, hogy az egy másik alapjog gyakorlását korlátozhatja. A két alapjog ütközését tehát nem általában, hanem konkrét tényállásra nézve kellett mérlegelni; s maga az Alkotmánybíróság fogalmazta meg úgy feladatát az ügyben, hogy alkotmányossági szempontból kifogástalan törvényi tényállást kell kreálnia, amelynek alapján a bíróság alkotmányosan dönthet (és amelyhez a törvényhozó is igazodhat, ha részletszabályt kívánna alkotni).[208] Sokkal nehezebb volt a tartalmi kérdés. Az egyesülési jog melletti érv ugyanis az volt, hogy nemhogy az egyesület célja, egy kisebbségi csoport jogvédelme nem vethet fel olyan problémát, amely az egyesület bejegyzését egyáltalán kérdésessé tehetné, hanem főleg a védelem tárgya, a homoszexualitás nem hozható semmilyen releváns tilalommal vagy korlátozással összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság a homoszexualitást erkölcsi szempontból nyilvánvalóan nem minősíthette, viszont nem kerülhette meg, hogy ne vegye figyelembe a homoszexualitás természetét és a homoszexuálisok tényleges társadalmi helyzetét Magyarországon. Hiszen a kérdés – a gyermek erkölcsi, testi és szellemi fejlődése – egyáltalán csak akkor releváns, ha a homoszexualitással kapcsolatos mozgalomban való részvétele legalábbis a későbbi társadalmi beilleszkedésére és megítélésére nézve kockázatot jelent. Az Alkotmánybíróság tehát nem tehette magáévá a homoszexuális mozgalmak paradox felfogását, hogy úgy akarják elnyerni jogaik teljességét, hogy közben különállásukról és annak okáról szó sem eshet. A határozat a következményekre szorítkozhatott, s egyben a gyermek egyesülési joga korlátozhatóságáról elvileg *minden* kockázatra nézve állást foglalhatott. Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányértelmezési határozat „absztrakt szintjén" megállapította, hogy az Alkotmány 67. §-a értelmében az államnak a gyermeket a káros hatásokon kívül az olyan kockázatoktól is meg kell védenie, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (és ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig válasz-

[208] Az absztrakt alkotmányértelmezésnek ezeket a kérdéseit fent részletesen tárgyaltuk. Az ügyben az Alkotmánybíróság úgy is megfogalmazta feladatát, hogy az egyesülési törvény tiltó rendelkezései alkalmazásához kell alkotmányossági követelményeket megfogalmaznia egy absztrakt tényállásra [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74., 76., 78.].

tása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve. A gyermek alapjoggyakorlása – elsősorban a nyilvánosság szférájában –, s így egyesülési joga is, a fenti kockázat megléte esetén korlátozható. Az alkotmányértelmezés „alkalmazása" a feltett kérdésre tartalmazza a voltaképpeni bírói (a bíróság helyett hozott) döntést, azaz, hogy a „homoszexualitással kapcsolatos egyesületben" való részvétel a gyermek számára ilyen, alapjog-korlátozáshoz kielégítő alapot nyújtó kockázat. Az Alkotmánybíróság a rendes bíróságnak további mérlegelendő szempontokat is adott a konkrét ügy megítéléséhez (a gyermek érettségét és az egyesület jellegét érintően). Társadalmilag kényes kérdéseknél a szélesebb, elvi alapozás, amely más konkrét kérdésekre is vonatkozik, az Alkotmánybíróság hasznos módszere.[209]

Szakszervezetek

A *szakszervezetekre* vonatkozó alkotmánybírósági esetek feltűnően nagy számuk mellett tartalmi szegényességükkel tűnnek ki. Noha az Alkotmánybíróság – helyesen – több helyütt megállapította, hogy a gazdasági és szociális érdekek védelmére alapítható egyesületek külön alkotmányi garantálása az általános egyesülési szabadság különös esete, éppen e különösség alkotmányjogi jellemzői nem kerültek sem az indítványokban felszínre, sem az alkotmánybírósági határozatokban kidolgozásra. A szakszervezetek Alkotmánybíróság előtti harcának túlnyomó része olyan korábbi előjogokért való utódvédharc, amelyek egyáltalán nem tartoznak a voltaképpeni szakszervezeti jogok közé. A szakszervezeti pluralizmus is tipikusan úgy jelent meg, mint a korábbi, csak egy szakszervezettel számoló szabályok fenntarthatóságának kérdése. A klasszikus problémák, mint a belépési kényszer, az egy munkahelyen működő több szakszervezet viszonya, az egy munkahelyre korlátozott szakszervezet megengedhetősége,[210] s általában a sajátos érdekvédelmi jogok, a kollektív szerződés, továbbá a harcmodor alkotmányos kérdései is gyakorlatilag figyelmen kívül maradtak. Ez úgy is értendő, hogy a szórványos határozatokban elvi igényű kifejtésre nem került sor.

A sztrájkjogot két ügy vetette fel: az igazságszolgáltatási dolgozókra vonatkozó törvényi tilalom, illetve a kollektív szerződés megváltoztatására

[209] A „kultúrharc" közepette az egyházakat (is) privilegizáló kedvezmények nemcsak az egyházakra vonatkoztak – lásd funkcionális vagyonjuttatás, oktatási intézmények támogatása, katonai szolgálat alóli mentesítés.

[210] Az alkotmánybírósági dolgozóknak sem jutott eszébe, hogy egy olyan kis munkahelyen, mint az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybírósági Dolgozók Szakszervezetének megalakítása alkotmányos aggályokat vethet fel.

irányuló sztrájk tilalma a szerződés hatálya alatt. Az első esetben az indítvány formális alapon állt: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányában a részes államok törvényhozásának a sztrájk korlátozására engedélyezett kör (a fegyveres erők, a rendőrség, az államigazgatás dolgozói) nem foglalja magában az igazságszolgáltatást. Ez ugyan a hiteles szöveg magyar fordításából eredő félreértés, de az Alkotmánybíróság érdemben is indokolta az elutasítást. Eszerint a sztrájk a bírói úthoz való alapjog [70/K. §, 57. § (1) bekezdés] érvényesítését veszélyeztetné, sőt súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná; a korlátozás tehát szükséges.[211] A második esetben a sztrájkjog korlátozását éppen a kollektív szerződés stabilitásához fűződő érdek tette alkotmányossá.[212] Az ügy érdekessége inkább az Alkotmány szakszervezetekről szóló 4. §-ának leértékelése (eközött és a sztrájkjog között az Alkotmánybíróság „nem talált közvetlen összefüggést"), ami másutt is jellemző.[213]

A szakszervezetek funkcióira nézve az Alkotmánybíróság az első években többször is kiemeli, hogy funkciójuk közvetlenül kapcsolódik a szociális piacgazdaság megvalósításához; „létük és működésük a tagok magánérdekein túlmutató közérdeket is szolgál".[214] Ez felfogható úgy, hogy az Alkotmánybíróság itt juttatja legközelebb a nyílt elismeréshez azt az – egyébként mind a szakszervezetek, mind a pártok, mind az egyházak kapcsán nyilvánvalóan érvényesített – nézetét, hogy az egyesülési szabadság nemcsak a szervezetek alapításához és a csatlakozáshoz való individuális jogot tartalmazza, hanem maguknak a szervezeteknek a jogait és működését is biztosítja. A konkrét esetekben azonban a kijelentés csupán annak megalapozá-

[211] 673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 448. A fenti tartalmi indokolás miatt homályban marad, hogy a törvényi felhatalmazás lehetőségét az Alkotmánybíróság önmagában elegendőnek tartotta volna-e az alkotmányellenesség kizárásához. A határozat ezen az alapon csak azt indokolja, hogy nemzetközi kötelezettséget nem sért a törvény.

[212] 1061/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 536.

[213] Az Alkotmánybíróság sehol nem ismerte el, hogy a 4. § deklarációjából bármilyen jog is következne [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44.; 42/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 198.; 655/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 607.]. Az utóbbi ügyben az Mt.-ben és Kjt.-ben meghatározott együttműködéssel, illetve egyeztetéssel még összefüggőnek sem látta az Alkotmánybíróság azt a – nyilvánvalóan túlzó – igényt, hogy a szakszervezet a pénzügyminisztérium államtitokká nyilvánított döntés-előkészítő anyagait megkaphassa.

[214] 24/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990, 118.; 49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 247., 248.; megismétli a 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996, 239. is.

sára szolgál, hogy a törvényhozó nem önkényesen enged adókedvezményt a szakszervezeti tagdíjakra, amit egyébként nem is vitatott senki. A határozatok valójában az érdek-képviseleti pluralizmus nyomán fellépő egyenlő elbánás igényét rendezik. A kedvezményt adó törvény óta munkavállalói érdekképviseletek munkástanács elnevezéssel vagy egyesületi formában is léteznek, az adókedvezmény őket is megilleti; de arra sincs alap, hogy ebből a szempontból a munkavállalók szervezetei a munkaadókénál kedvezőtlenebb helyzetben legyenek. A korábbi monopolhelyzet megszűnésének következménye (s nem jog elvonása, ahogy az indítványozók érzékelték), hogy „a szakszervezeti" tagdíj korábbi automatikus levonása helyett most erre a munkaadót fel kell hatalmazni.[215] Nem látta az Alkotmánybíróság a szakszervezeti jogok sérelmét abban a törvényben sem, amely az adólevonásokkal való visszaélések kivédésére szolgált.[216] Az, hogy az egy „szakszervezetre" vonatkozó szabályok az érdek-képviseleti pluralizmussal értelmezhetetlenné váltak, önálló indokként a határozatokban nem szerepel.[217] Emellett mindig talált a bíróság más alapot is az alkotmányellenesség megállapítására.

Így a monopolhelyzet elvesztése és a munkavállalók önállósága más ügyekben is tipikusan összefügg. Az Alkotmánybíróság nemcsak az ügyészséggel, de a szakszervezettel szemben is érvényesítette az önrendelkezési jogot a jogérvényesítésben. Az, hogy a szakszervezet a dolgozó nevében, meghatalmazás nélkül eljárjon az annak munkaviszonyát érintő kérdésekben, nemcsak a személyiségi jogot sérti, hanem más szakszervezet jogait is sértheti.[218] Minthogy az Alkotmánybíróság az indítványt arra használta fel, hogy az általános személyiségi joggal mint anyajoggal kapcsolatos elvi felfogását kifejtse és közzétegye, az indokolás is az egyén önrendelkezésére szorítkozik – ezt a „saját" szakszervezet kéretlen eljárása is sértené. A szakszervezet egyetértési jogát konkrét munkaviszonyt érintő kérdésekben a bíróság alkotmányellenesnek találta, mert az a munkaszerződés alanyainak rendelkezési szabadságával, s még külön is a munkavállaló önrendelkezési jogával ellenté-

[215] 27/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 150.

[216] 691/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 742.

[217] Noha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 4. §-a a korábbi szakszervezeti monopóliumot terjeszti ki más érdekképviseletekre, sem a 4. sem a 70/C. §-ból nem tart levonhatónak semmilyen tartalmi szabályt az érdekképviselet gyakorlására (ABH 1990, 44., 1996, 240.).

[218] Az indítványozó egy új szakszervezet volt [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42.].

tes.[219] Itt megint a 70/C. § elvi kérdése maradt kifejtés nélkül. Az Alkotmány gazdasági és szociális érdekek érvényesítését jelöli meg a szakszervezetek (és hasonló érdekképviseletek) megkülönböztető céljaként. Alapkérdés, hogy ez a munkafeltételek – beleértve a munkabért és a szociális juttatásokat is – mint *feltételek*, azaz általános szabályok kiharcolására és érvényesítésére vonatkozik-e vagy, és mennyiben, egyedi döntésekre is. Az Alkotmánybíróság határozataiból hallgatólagosan az előbbi melletti állásfoglalás olvasható ki.[220]

A szakszervezetek leggyakoribb kifogása valamely *jogszabály* ellen az volt, hogy annak megalkotása során *a tervezetről nem szerezték be véleményüket*. Emiatt – főleg az első években – önállóan is indítványozták jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, de az az álláspontjuk, hogy az érdekképviselet véleménye kikérésének elmulasztása a jogszabályt alkotmányellenessé teszi, az első Alkotmánybíróság egész működése alatt fennmaradt, s az indítványokban legalább járulékosan, visszatérően szerepel. A szakszervezetek (s néhány más érdekképviselet) nem voltak hajlandók tudomásul venni az Alkotmánybíróság álláspontját, amely ezt az érvet kezdettől fogva nem fogadta el, s az ilyen indítványokat elutasította.[221] Némi óvatosság után,[222] 1991 januárjában elvi éllel fejtette ki a bíróság, hogy

[219] Személyi alapbér megállapítása [42/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 199.; korkedvezményes nyugdíjazás, 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996, 238.]. Az utóbbiban az üzemi tanácsnak van véleményezési, de nem (valamelyik) szakszervezetnek egyetértési joga. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság 1991-ben még óvatosan felfüggesztette annak elbírálását, hogy a szociális és kulturális alap felhasználásáról a szakszervezet munkahelyi szerve dönt. Az Alkotmánybíróság be akarta várni a Mt. reformjának elkészülését [1464/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 682.].

[220] Az Mt. is ezen az alapon állt. A kollektív szerződésen kívül a nagyobb munkahelyi egységeket érintő, általános jellegű kérdésekhez írta elő az Mt. a szakszervezeti egyetértést már a rendszerváltás előtt is, csak a végrehajtási szabályok terjeszkedtek ezen a felhatalmazáson messze túl.

[221] A teljesség igénye nélkül: ABH 1990, 229., 303.; ABH 1991, 159., 421., 496.; ABH 1992, 99., 147., 153., 342.; ABH 1996, 390., 790.; ABH 1998, 345., 941.

[222] Az indítványok a jogalkotási törvényre vagy az Mt.-re hivatkoztak, amely a dolgozók élet- és munkakörülményeivel összefüggő kérdésben írta elő a Minisztertanácsnak a szakszervezet meghallgatását, a miniszternél azonban már az egyetértést. Az Alkotmánybíróság 1990-ben még azt állapította meg, hogy a vizsgált szabályozás nem tartozott a közreműködést igénylő témák közé [352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 229.; 206/B/1990 AB határozat, ABH 1990, 303.]. Ez még a testületen belüli kompromisszumot tükrözi, miként a társadalmi vita eltörlését támadó indítvány elutasításának indokolása is. Ez kimondja, hogy a társadalmi vita a demokratikus államszer-

„a jogszabály-előkészítő szerveknek e vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegése önmagában nem érintheti az adott törvény érvényességét. A jogszabály előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése az illetékes szervek államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozhatja csupán meg." Az anyagi alkotmányellenesség hiánya mellett – a féleértések elkerülése végett – az is hamarosan az elutasító formula részévé vált, hogy a jogalkotási törvény mellőzése nem formai alkotmánysértés. Tartalmi oldalról rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az érdekképviseletek véleménynyilvánítása az állampárt államigazgatási típusú jogalkotásába épített ellensúly volt, amely a hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben szükségtelenné vált, sőt, itt a funkciók elhatárolása a követelmény. Ezért a jogalkotás nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásától. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alkotmány 36. §-ából – amelynek értelmében a Kormány feladatainak ellátásában együttműködik a társadalmi szervezetekkel – a véleménynyilvánítási jog nem következik.[223]

A szakszervezeti vagyon védelméről és munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény elleni indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította. A határozat feltárta a korábbi szakszervezeti rendszer felbomlása jogi körülményeinek tisztázatlanságát. Éppen a szervezeti és tulajdoni utódlási kérdések rendezéséig az érdek-képviseleti jog gyakorlása feltételeként megőrzendőnek tartotta az erre szolgáló „célvagyont", s annak átmeneti igazgatási formáiban sem talált alkotmányellenességet.[224]

---

vezet kiépülésével okafogyottá vált, de mintegy népfrontos befejezésként megjegyzi, hogy az intézmény hatályon kívül helyezése nem érintette az érdekképviseletek bevonását a jogszabály-előkészítésbe a jogalkotási törvény szerint [28/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 124.]. A 7/1993. (II. 14.) AB határozat a társadalmi vita és a szakszervezeti közreműködés idejétmúlt voltát már együtt említi (ABH 1993, 419.). Az 1991. január 21-én kelt, teljes ülési elvi határozat előtt (január 10-én) még született hármas tanácsban egy olyan döntés, amely a Jat. sérelme miatt is kimondta az alkotmányellenességet [1/1991. (I. 19.) AB határozat, ABH 1991, 371.].

[223] Elvi kijelentések: 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 496. [közzétett határozatban megismételve: 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 342.]; 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 422.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 419., 420.

[224] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.; 1035/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 632.

Politikai pártok

A politikai pártokról az Alkotmány – eltérően az egyesülési szabadság alapján létrehozható többi szervezettől – részletesebben rendelkezik. Ezzel a pártok helyét jelöli ki a többpártrendszeren és parlamentáris demokrácián nyugvó jogállamban, amelyet a preambulum a politikai átalakulás céljaként jelöl meg. A 3. § a szabad pártalapításon kívül a pártok szabad tevékenységét is kifejezetten garantálja, továbbá meghatározza feladatukat, amelyek a párt legális fogalma alapjául szolgálnak. A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közvetlenül nem gyakorolhatnak közhatalmat, egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. Az Alkotmánybíróság ezeket a meghatározásokat összevetette az Alkotmányban a pártok számára előírt feladatokkal és a képviseleti demokrácia intézményeivel. Ebből szűrte le, hogy a pártok által közvetített népakarat kinyilvánítása csakis a képviseleti szervekben válhat közvetlenül a közhatalom gyakorlásává, a politikai pártnak az Országgyűlésben képviselettel kell rendelkeznie. Az Országgyűlés működésének kettős alapja a képviselők szabad mandátuma, másrészt a politikai pártok parlamenten belül szervezett tevékenysége. Azaz csak az a politikai szervezet „párt", amely törekszik, s meghatározott időn belül alkalmas is arra, hogy a népakaratot az Országgyűlésben képviselettel rendelkezve nyilvánítsa ki.[225] Következésképpen nem alkotmányellenesek azok a törvények, amelyek e fogalmi ismérvek megvalósítását biztosítják, s azok sem, amelyek a parlamentbe e minőségében (listán) bejutott „parlamenti párt" számára külön jogokat állapítanak meg.

Az Alkotmánybíróság határozatok sorában foglalkozott a pártok két funkcionális ismérvével, a közhatalomtól való elválasztással, illetve a feladatellátásra való alkalmassággal. Az első csoportba az összeférhetetlenséggel kapcsolatos esetek tartoznak; a második felöleli a pártok pénzügyeinek külön kérdését is. Mivel az párttagsággal való összeférhetetlenség legfontosabb eseteit az Alkotmány határozza meg, az Alkotmánybíróság csupán határesetekben dönthetett: a népi ülnök státusának megfelel, hogy megbízatásának tartamára politikai tevékenységét fel kell függesztenie (párttagságát megtarthatja); szükséges, de elégséges is a pártok és a közhatalom elválasz-

[225] Definíció: 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165–169., 171.; listán bejutott „országgyűlési párt": 217/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 521.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 201., 208.

tásához az a szabály, hogy köztisztviselő vezető párttisztséget nem viselhet, és párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat.[226]

A hatékonyságot az Alkotmánybíróság kezdettől elismerte a pártokra vonatkozó törvények alkotmányossági kritériumának, noha rendszeresen és a párt alkotmányos fogalmi elemeként csak később fejtette ki. A pártok területi listájára leadott szavazatok négy százalékát el nem érő, pártlistára leadott szavazatok elveszése nem alkotmányellenes, mert a legcsekélyebb támogatottságú pártok parlamenti mandátumhoz juttatása a parlament döntéshozatali képességét és a kormányzás stabilitását veszélyeztetné.[227] A párt alkotmányos feladata ellátására való képességének hiánya miatt alkotmányos, hogy a bíróság megállapítja annak a pártnak megszűnését, amely két egymást követő általános országgyűlési választáson nem állít jelöltet.[228] A pártok támogatottsága szerint differenciált állami támogatási rendszer is ezen az alapon alkotmányos.[229] „A hatékonysági kritériumokat tehát az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélte és alkalmazta a párt fogalmától kezdve a választási rendszer vizsgálatán át a párt parlamenti működésének az Alkotmányban meghatározott legteljesebb formájáig, a képviselőcsoport jogainak gyakorlásáig" – állapította meg visszatekintve a bíróság 1998-ban, amikor a házszabálynak a képviselőcsoport minimális létszámát megállapító rendelkezését ex tunc hatályon kívül helyezte, s a területi listán az Országgyűlésbe jutott pártot – az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő létszámával – felhatalmazta frakció alakítására, akkor is, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határoz meg.[230] A frakciók nélkülözhetetlenek a parlamenti vita strukturálásában, lehetővé teszik, hogy számos, szétszórt egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont jelenjék meg és ütközzék. A frakciók a hatékony politikai véleményformálás és -képviselet – azaz a pártok alapfeladata hatékony

[226] Ülnök: 51/1992. (X. 22.) AB határozat, ABH 1992, 253.; a köztisztviselőre vonatkozó tilalmak alól alkotmányos az a kivétel, hogy képviselő-választáson jelölt lehet [962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627.].

[227] Ez továbbá nem a politikai vélemény, hanem az elnyert szavazatok száma szerint tesz különbséget a pártok között, s utólagos voltánál fogva esélyegyenlőségüket sem érinti. A parlamentbe jutás küszöbének igen fontos kérdését az Alkotmánybíróság ezeken kívül még azzal indokolja, hogy a választójog egyenlősége nem jelenti a választói akaratok arányos érvényesülését [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 17.].

[228] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165.

[229] 2197/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518., 520., 521.

[230] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197.

ellátásának – eszközei, ezért illethetik meg a képviselőkétől különböző, saját jogosítványok is.

Az alapjoggyakorláshoz vagy alkotmányos funkció ellátásához szükséges állami anyagi támogatás alkotmányos igazolása, amely később jelentős pályát futott be, először az egyházak és önkormányzatok vonatkozásában jelent meg az érvek között, de hamarosan alkalmazta az Alkotmánybíróság a pártok támogatására is.[231] „Megelőlegezett" támogatásra csak az első szabad választásig volt alkotmányos lehetőség, azt követően, normális viszonyok között már a feladatellátásra való alkalmasság dönt.[232] Azt, hogy a jövedelemadó egy százaléka pártok javára nem ajánlható fel, senki sem kifogásolta, ellenkezőleg, a kedvezményezhető szervezetek pártoktól való függetlensége érdekében érkezett indítvány.[233]

„Az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonelszámoltatásáról" szóló 1990. évi LXXIII. törvény címében és preambulumában foglalt minősítés elleni indítványt[234] az Alkotmánybíróság azzal utasította el, hogy az a törvény célját fejezi ki: olyan szervezetekről van szó, amelyek nem egyszerűen politikailag kötődtek a múlt rendszerhez, hanem rendszeres költségvetési támogatást kaptak, s vagyonuk sok esetben az államétól nem is különíthető el. Az MSZP ugyan sosem számolt el hitelesen vagyonával, de ebben az ügyben[235] vált először világossá, hogy az alkotmányossági megítélést politikai szempontok nem befolyásolják. Az Alkotmánybíróság ugyanis megsemmisítette a vagyonelszámolási törvénynek azt a módosítását, amely az elszámolandó pártvagyon korábban határidőhöz kötött elidegenítési és terhelési tilalmát határozatlan időre meghosszabbította.

[231] 2197/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 520.

[232] 1456/B/1995. AB végzés, ABH 1996, 908. Az indítványozó az újonnan alkult pártok támogatását hiányolta, amelyek választáson még nem indulhattak. Elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt is, amely szerint a költségvetési támogatásban nem részesülő pártok már az ajánlási szelvények gyűjtése során hátrányba kerülnek, s emiatt a jelölésnek ez a módja alkotmányellenes [339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 710.].

[233] Tévesen: a függetlenségüket igazolni nem köteles országos közgyűjtemények és más kulturális intézmények költségvetési szervek, s mint ilyenek eleve függetlenek a pártoktól [10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 113.].

[234] A törvény hatálya alá tartozó MSZP azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert szerinte ez a differenciálatlan minősítés hátrányos politikai megkülönböztetést tesz a pártok között, s a 70/A. §-on kívül a 3. §-sal is ellentétes [1154/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 541., 545.].

[235] A vagyonelszámolásról az MSZP indítványára hozott másik határozat: 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126.

A határozat megállapította, hogy sem a korlátozás, sem annak meghosszabbítása nem alkotmányellenes – az utóbbit éppen az tette szükségessé, hogy az MSZP benyújtott vagyonelszámolását az Állami Számvevőszék nem találta hitelesnek. A tulajdonjog védelme azonban megköveteli, hogy a terhelés időtartama előre látható, azaz meghatározott legyen. Ez az időtartam természetesen alkotmánybírósági megítélés tárgya lehet. Az Alkotmánybíróság itt korábbi, hasonló döntéseit követte. Az eset azonban nemcsak annak lett a kezdete, hogy a politikusok nem tudták megérteni, a jogállam napja jóra és gonoszra egyaránt süt, hanem hogy az (elvileg) könnyen kijavítható technikai hibákat a politikai hozzáállás és a törvényhozás gépezete szinte képtelen kezelni, s az ügyet azzal az érzéssel hagyja sorsára, hogy az Alkotmánybíróság a helyes politikai célt hiúsította meg.[236]

Az „állampárt" állampárti jellegét még egy vonatkozásban ismerte el alkotmányos megkülönböztetés alapjának az Alkotmánybíróság. A levéltári törvény vizsgálata során kifejtette, hogy a demokratikus pártokat, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, megilleti a személyes adatok védelme. A Magyar Dolgozók Pártja és az MSZMP azonban olyan szerepet töltött be az államhatalomban – maga is közhatalmat gyakorolt –, hogy iratai hozzáférhetőségét a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal összefüggésben kell vizsgálni.[237]

Kamarák és más köztestületek

A kamarák és más köztestületek nem azáltal kapcsolódnak az egyesülési joghoz, hogy a jogi természetüket illető alapvető (alapjogi) különbséget éppen az egyesülési szabadság sérelmét állító indítványok sorozata alapján kellett tisztáznia az Alkotmánybíróságnak. Az érintettek „egyesülési joguk" legközvetlenebb korlátozása miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz, a kényszertagságot támadták. A bíróság viszont szélesebb összefüggésbe helyezte a kérdést. A kényszertagság egyesületekben is előfordulhat, s lehetséges köztestület kényszertagság, sőt formális tagság nélkül. Az egyesü-

[236] Hasonló volt a helyzet már az egyes állami és pártfunkciót betöltött, illetőleg betöltő vezetők vagyonnyilatkozatáról szóló 1990. évi III. törvénnyel, amely tehát a szabad választások előtt született. A közéleti korrupció feltárását célzó törvény olyanokra is kiterjedt, akik sem állami pénzekkel, sem arra befolyással nem rendelkezhettek, mint az országos hobbiegyesületek vezetői, vagy akár az új pártok vezetői [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 71.].

[237] Nem alkotmányellenes, hogy az említett pártdokumentumok kezelése és kutathatósága a művelődési és közoktatási miniszter hatáskörébe került [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 184., 186.].

lési jogon és a törvényen alapuló szervezetek különbségét a kötelező részvétel felszínéről a szervezeti hatalom jellegének és a legitimáció meglétének vizsgálatára fordította át az Alkotmánybíróság, egyben megalapozva a köztestületekkel szembeni fokozott alkotmányossági követelményeket is.

Az ügyvédi numerus clausus megszűnése után azonnal normakontrollra hozták a kötelező ügyvédi kamarai tagság kérdését.[238] Az Alkotmánybíróság 1994-ben – már a köztestületek egy évvel korábbi Ptk.-beli szabályozására is hivatkozva – azt az alaptételt szögezte le, hogy a köztestület, s így az ügyvédi kamara sem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezet, hanem létrehozását közfeladat ellátására törvény rendeli el. A kötelező kamarai tagság tehát az Alkotmány 63. § (1) bekezdését nem sértheti. A határozat az ügyvédi foglalkozás viszonyát vizsgálja az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz. Megállapítja, hogy a foglalkozás gyakorlását nagyrészt közjogi tartalmú normák határozzák meg; az ügyvédi tevékenység az igazságszolgáltatáshoz és más közhatalmi tevékenységhez úgy kapcsolódik, hogy egyben garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenység marad; viszont a közhatalommal szembeni ellensúlyként is, másrészt a jogkereső közönség számára intézményes szakmai és etikai garanciaként is szükség van az ügyvédi kamarákra. A határozat ezzel mintegy megelőlegezte a „közfeladat" meglétének és indokoltságának később intézményesített vizsgálatát, úgy azonban, hogy annak sem kérdésessége, sem a kérdésessé tétel lehetősége nem merült fel.[239] Az ügyvédek későbbi indítványai sem vetettek fel elvi problémákat; az Alkotmánybíróság tudomásul vette, hogy az ügyvédi kamarákra vonatkozó törvény a kamarákat a piacfelosztás szerveiként is működteti.[240] Magát a törvényhozó szabadságát arra, hogy egyáltalán ilyen jogi formát vezessen be, egy későbbi indítvány tette kérdésessé; arra hivatkozott, hogy a köztestület fogalma az Alkotmányban nem szerepel, így az az egyesülési jogot sérti, amelyet viszont biztosít az Alkotmány. Az Alkotmánybíróság megismételte, hogy a két intézmény különbözősége miatt a

[238] Az 1991-ben érkezett indítvány tárgyában csak 1994-ben született meg a határozat: 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127. Nyugdíjas ügyvédek a korábbi kamarai vagyonból való részesedésre is igényt tartottak volna [2256/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 587.].

[239] Hasonlóan járt el a hegyközségek vonatkozásában a 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 178.

[240] Iroda vagy aliroda fenntartásáról volt szó más ügyvédi kamara illetékességi területén [744/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 594.; 374/B/1998 AB határozat, ABH 1998, 855.]. Az ügyvédség és a közjegyzők konkurenciájára lásd 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523., de ebben a kamara már nem játszott szerepet.

köztestületek az egyesülési jogot nem érintik. Viszont a köztestületi formával járó jogkorlátozások alkotmányossága igenis vizsgálható; ezt viszont csak az egyes köztestületekre vonatkozó törvények, s nem az intézményt szabályozó Ptk. alapján végezhető el.

Az egyes kamarákat végigvizsgáló ítéletsorozatnak[241] több fontos hozadéka van. Az egyesülési jogon alapuló szervezetek – s különösen a szakszervezetek és más érdekképviseletek – javára szól az a garancia, hogy az Alkotmánybíróság elvileg is megköveteli (a közfeladat alkotmányossági vizsgálatának mércéjévé tette), hogy a kamara a párhuzamos egyesületek működését ténylegesen ne lehetetlenítse el. A köztestület alkotmányosságát tekintve pedig azt vizsgálja, hogy az illető köztestület valóban közfeladatot lát-e el; megköveteli-e ez a feladat a közigazgatási feladatok olyan mérvű átruházását, ahogy azt az adott törvény rendeli; olyan-e a közfeladat, hogy szükségessé és arányossá teszi a tagok jogainak adott korlátozását (mint a kényszertagság, anyagi terhek és szervezeti kötöttségek). Az Alkotmánybíróság ugyanis arra jutott, hogy a kamarák az önkormányzat önálló válfaját, a területi önkormányzatot valósítják meg, s ehhez az államtól megfelelő hatalmat is kaptak. Ezért különösen érzékenyen vizsgálta a megfelelő jogorvoslat meglétét. Nem véletlen, hogy éppen az orvosi kamara jogaival kapcsolatban telt be a pohár, amikor is a Magyar Orvosi Kamara teljesen szabadon dönthetett arról, hogy a hivatásgyakorlás magyarországi feltételeinek mindenben megfelelő külföldi orvos végezhet-e itt orvosi tevékenységet. (A munkához és a foglalkozás megválasztásához való jog az Alkotmány szerint emberi, és nem állampolgári jog.) A bíróság tehát megkövetelte, hogy alapjogot érintő és a szakmai kamarához tartozó hivatás lényegét meghatározó kérdésben a kamara részére adott szabályozási vagy döntési jogkörnek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkeznie. A jogorvoslat érdemi elbírálhatósága érdekében hasonló követelményt mondott ki az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozására is.[242] Ezekkel a jogalkotónak címzett alkotmányossági követelményekkel az Alkotmánybíróság messze a konkrét ügyön túlmenő hatással nyúlt bele a köztestületek szabályozásába, s még inkább a hatékony bírói úthoz való jog érvényesülésébe.[243]

[241] Gazdasági kamara: 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249.; orvosi kamara: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; építészkamara: 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282.

[242] ABH 1997, 263., 272., 278–280.

[243] A határozatok ezen kívül analóg módon használható eligazítást tartalmaznak a közfeladat és a terhek alkotmányos követelményeire nézve is (ABH 1997, 253–255.; 268.).

A kamarák által gyakorolt hatalom kapcsán az Alkotmánybíróság másrészt a *legitimáció* kérdését vetette fel, amelynek vizsgálata hamarosan a tb-önkormányzatok vonatkozásában ügydöntővé vált. Nem a kötelező tagság az igazi probléma, hanem hogy a kamarák az ipart és kereskedelmet folytatók összességét, s még inkább az egyes szakmák minden gyakorlóját kötelező határozatokat hozhatnak, s ezek betartását szankcionálhatják. Ha tehát a kamarák jogosítványai a közigazgatás egyszerű adminisztrációs kisegítésén túllépnek, akkor a normák címzettjei összességének a döntéshozó szervek választói között kell lenniük. Ez sokkal fontosabb, mint a (sok esetben formális) kötelező tagság: a tevékenységük szerint a kamarához tartozók lényegében a választójogosultak közösségét alkotják. Ebben is hasonlít a testületi önkormányzat a területihez, ahol a lakhely ténye keletkezteti a „tagságot".[244] A társadalombiztosítás igazgatását a rendszerváltás után önkormányzati alapra helyezte a törvényhozó. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és az Egészségbiztosítási Önkormányzat közgyűlésének összetételét, a biztosítási képviselők választását (delegálását) 1997-ben újraszabályozták. A törvényt többek között azért is megtámadták, mert az indítványozók szerint a közhatalmi szervezet csak választással hozható létre, delegálással nem. Az Alkotmánybíróság megállapította,[245] hogy a tb-önkormányzatok közfeladata közhatalmi jogosítványok gyakorlását is tartalmazza. Az indítvánnyal ellentétben a népfelség elvéből nem következik, hogy a tb-önkormányzatok képviselőit közvetlenül kellene választani. A közhatalom gyakorlásának azonban alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor. A társadalombiztosítási önkormányzat döntéshozóinak felhatalmazásukat azoktól kell kapniok, akiket a törvény az önkormányzat alanyainak nyilvánít. Ezek a biztosítási ellátásra jogosultak. A nem nyugdíjas „választójogosultak" körét azonban a törvény az ellátásra jogosultakról a munkavállalókra, s ezen belül is az érdek-képviseleti szervezetek tagjaira szűkítette. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság szerint a legitimáció megléte attól függ, milyen indokai voltak a szűkítésnek, az milyen arányú, s végül attól is, hogy a képviselet választáson vagy delegáláson alapul-e. Delegálási rendszerben is követelmény, hogy az önkormányzati alanyok többsége határozza meg a képviselők személyét. Ezért, ha szervezetek delegálnak, szükséges, hogy az önkormányzati alanyok túlnyomó többsége tagja legyen ezeknek a szervezeteknek. A delegálásra a törvény szerint jogosult szakszervezeteknek a biztosítottak közül csupán a biztosítási teherviselők 54%-a tagja. Ilyen körülmények között a munkaválla-

[244] ABH 1997, 257. Így volt ez a régi magyar jogban is.

[245] 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140., 145–150.

lók jelenlegi szervezettsége nem alkalmas arra, hogy a delegálási rendszer a biztosítási képviselők szükséges legitimációját biztosítsa. A törvény szerint megalakított társadalombiztosítási önkormányzatoknak az Alkotmánybíróság szerint hiányzott a demokratikus legitimációja.[246]

Más összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartotta a társadalombiztosítási önkormányzati képviselők és szakszervezeti tisztségviselők ama jogának korlátozását, hogy képviselőjelöltként induljanak az országgyűlési választásokon. A társadalombiztosítási önkormányzat politikától való függetlensége érdekében ugyan a törvény széles összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg a biztosítási képviselőkre nézve. Az összeférhetetlenségből azonban nem következik, hogy a passzív választójogot külön indok nélkül korlátozni lehetne: az esetleges megválasztáskor beálló összeférhetetlenségi okot ugyanis utólag kell megszüntetni.[247]

[246] Az Alkotmánybíróság indokolhatónak tartotta volna, hogy a képviselőket a biztosítási teherviselők szervezetei delegálják, de ekkor ezek túlnyomó többségét tagjaik között kellett volna tudniok. Túlnyomó többségre azért van szükség, mert akik nem tagjai a delegáló szervezetnek, nem úgy tekintendők, hogy nem választanak, hanem mint akiknek választójoguk sincs. Nem elég, ha a képviseltek alig több mint negyede küldhet delegátust. Magas fokú szervezettség mellett a delegációval és a közvetlen választással nyerhető legitimáció viszonylag közel van egymáshoz (ABH 1998, 149.). A kamaráknál is azért tartotta az Alkotmánybíróság legitimnek a küldöttközgyűlést, mert minden tagnak aktív és passzív választójoga van (ABH, 1997, 257.). Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezéseket azonnali hatállyal megsemmisítette; azaz sem az ex tunc megsemmisítéssel, sem a konkrét esetben alkalmazhatóság szabályának felhasználásával nem intézkedett a működő önkormányzat mandátumairól. A médiaügyekhez hasonlóan a törvényhozó további intézkedéséig az adott helyzet tűrését látta gyakorlatilag a kisebb rossznak. Leszögezte azonban, hogy a törvényhozó választhat az önkormányzati és más megoldások között, továbbá hogy az Alkotmánybíróság döntése a demokratikus legitimáció hiányát nem orvosolja, hanem az azonnali megsemmisítéssel nyomatékosan kifejezi (ABH 1998, 153., 154.). A folytatásra lásd az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatot, amely az időközben a tb-önkormányzatokat megszüntető törvényt nem találta alkotmányellenesnek (ABH 1998, 387.).

[247] 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79. E határozat alapján nem állapított meg alkotmánysértő mulasztást az Alkotmánybíróság a szakszervezeti képviselő passzív választójoga korlátozásának hiánya miatt sem (339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 710.)

Büntetőjogi garanciák

A jogállamiság szempontjából legjelentősebb büntetőjogi garanciákat, valamint a bírósághoz fordulás jogát az Alkotmány 57. §-a tartalmazza. Ez az alkotmányi rendelkezés szól a bírósági jogvédelemhez, a pártatlan, igazságos és nyilvános tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogról, továbbá az ártatlanság vélelméről, a védelemhez való jogról, a nullum crimen és a nulla poena sine lege alapelvéről. Más alapjogokhoz hasonlóan az Alkotmánybíróság a felsoroltakat is kiterjesztően értelmezte.

A továbbiakban először az Alkotmány kifejezetten a büntetőjogra vonatkozó garanciáival foglalkozunk, s azután térünk át az általános eljárási alapjogokra. A büntetőjogi garanciák közül az 55. § habeas corpus típusú biztosítékai elenyésző szerepet játszottak az Alkotmánybíróság gyakorlatában, legfeljebb a törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozatainak járó kártérítés szabályozása járta meg többször az Alkotmánybíróságot.[248] Az 57. § (2), (3) és (4) bekezdésében foglalt további klasszikus elvek: az ártatlanság vélelme, a védelemhez való jog és a nullum crimen elvét érvényesítő jogszabályokat gyakrabban vizsgálta a bíróság. Ezek közül a legnagyobb horderejű elvi állásfoglalást a nullum crimen/visszaható hatály tilalma értelmezésében hozta, amely a büntetőjogi garanciák kiterjesztő értelmezését vezette be, s amely egyben az egész rendszerváltás jellegére kihatott. Az Alkotmányban kifejezetten nem szereplő elvek közül a kollektív bűnösség alkotmányellenességéről ítélt többször is az Alkotmánybíróság, foglalkozott továbbá azzal is, hogy van-e alkotmányos joga a büntetőhatalom urán: az államon kívül másnak is kikényszerítenie büntetőeljárást.

Elválik a tételes és önálló garanciáktól az Alkotmánybíróság által tárgyalt másik alapvető büntetőjogi kérdés: büntethetők-e alkotmányosan egyes Btk.-beli tényállások, azaz hol van a büntetőhatalom használatának elvi határa?

E kifejezetten csak a büntetőjogot érintő problémák után térünk át – külön fejezetben – a jogérvényesítés általános garanciáira: a bírósághoz fordulás jogára, a törvényes bíróhoz, az igazságos és nyilvános tárgyaláshoz való jogra, valamint a jogorvoslathoz való jogra. Itt az Alkotmánybíróság külön figyelmet szentelt a perbeli önrendelkezés érvényesülésének, továbbá az államigazgatással szembeni jogérvényesítés biztosításának.

[248] 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342.; 30/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 155.

A szorosan vett büntetőjogi kérdések előtt azonban szükségesnek látszik külön is foglalkozni a rendszerváltás és a büntetőjog alkotmányossá tétele kapcsolatával. Az államszervezet átalakításán és az ehhez kapcsolódó politikai jogokon kívül csak a büntetőjog szerepelt a kerekasztal napirendjén.[249] A rendszerváltás után a büntetőjogi igazságtétel követelésének alkotmányos lehetőségeit kellett meghatározni – ez egyébként összefüggött az anyagi és erkölcsi rehabilitáció igazságtételi ágával is, s az erre adott alkotmánybírósági válasz egyrészt a rendszerváltás alkotmányjogi megfogalmazását dolgozta ki, másrészt a rendszerváltás jellegét is lényegesen befolyásolta. Végül tanulságos azt is megnézni, vajon az Alkotmánybíróság elé kerülő büntetőjogi kérdések valóban a bűnözés és büntetőjog aktuális problémáival függtek-e össze, vagy más, főleg szimbolikus és politikai igényekkel.

Büntetőjog és rendszerváltás

A büntetőjog reformja végigkísérte a rendszerváltás folyamatát. Már a kerekasztal-tárgyalások megindulása előtt megszűnt a halálbüntetés lehetősége politikai bűncselekmények esetén.[250] Röviddel a tárgyalások megkezdése után ismét módosult a Btk.: a szolgálatmegtagadás már nem büntetendő, az elítéltek amnesztiában részesültek, a „közveszélyes munkakerülés" bűncselekménye ugyancsak megszűnt. A módosítások szükségességét a Btk.-nak A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával való harmonizációja indokolta. A munkakerülés büntethetőségének megszűnése nem pusztán a kényszermunka tilalmával függött össze, hanem sokkal inkább a kapuban álló munkanélküliséggel.[251] Az utolsó és legjelentősebb törvénymódosítást a kerekasztal dolgozta ki, és már 1989. szeptember végén elfogadásra került. A módosítás az anyagi büntetőjogot és a büntetőeljárást érintette. A Btk.-nak az állam elleni, az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága, valamint a közrend elleni bűncselekmények fejezeté-

[249] Már az ellenzéki kerekasztal tárgyalási szándéknyilatkozata (1989. június 21.) hangsúlyozta a Btk. és a Be. reformjának szükségességét annak érdekében, hogy az állampolgárok és a politikai szervezetek a választásokig, illetve a választások során politikai jogaikat szabadon gyakorolhassák. A kerekasztal záró megállapodása (1989. szeptember 18.) rögzítette: a tárgyalások eredményeit a csatolt hat törvénytervezet testesíti meg. Az Alkotmány, a Btk. és a büntetőeljárás módosításáról szóló törvénytervezet, valamint a pártokról, a választásokról és az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezetek tartoztak ide.

[250] 1989. évi XVI. törvény, hatálybalépés időpontja: 1989. június 15.

[251] 1989. évi XXIII. törvény, hatálybalépés időpontja: 1989. július 7.

ben teljesen új szabályozást nyert az „alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása", a lázadás, a rombolás, a hazaárulás, a hűtlenség, a kémkedés, az államtitoksértés és a szolgálati titok megsértése, a feljelentés elmulasztása, a törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás, valamint a közösség elleni izgatás bűncselekménye. Szűkült a katonákra vonatkozó rendelkezések személyi hatálya. A büntetőeljárás módosításával mindenekelőtt bírósági hatáskörbe került a döntés a nyomozás alatti szabadságelvonással járó kényszerintézkedések elrendeléséről; azóta tehát az ügyész helyett a bíróság dönt az előzetes letartóztatásról, melynek tartamával kapcsolatban – más eljárási cselekményhez hasonlóan – a jogszabály törvényi határidőt állapít meg. Bővültek a védő jogai; s a bírósági tárgyalás nyilvánossága még szélesebb körben érvényesült. A módosítás pontosította a perújítási okok felsorolását. Végül a katonai bírósági eljárás személyi hatálya szűkült, ugyanakkor a védelem jogai ezekben az eljárásokban is kiszélesedtek. E módosítások is a nemzetközi kötelezettségek teljesítésére hivatkoznak, a Btk.-módosítás indokolása azonban említést tesz a „társadalmi-politikai fordulatról, a jogállami elvek érvényesítésének követelményéről" is.[252]

1990. január 1-jétől az alkotmánybíráskodás lett a büntetőjog alkotmányosságának biztosítéka. A büntetőjoggal és a büntetőeljárással kapcsolatos indítványok száma kezdetben váratlanul alacsony volt. Ezt azonban kiegyensúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság 1990-ben megállapította a halálbüntetés alkotmányellenességét és eltörölte azt. Nem véletlen viszont a büntetés-végrehajtási és eljárási szabályokat támadó indítványok túlsúlya az anyagi büntetőjoggal szemben: ezek az érdekeltektől, vagyis elítéltektől vagy eljárás alatt állóktól származnak. A büntetőjogra nézve ugyanis az actio popularis a törvény erejénél fogva nemcsak az egyébként az alkotmányjogi panasznak járó egyéni jogorvoslattal jár, hanem minden büntetőeljárás felülvizsgálatával, amely alkotmányellenes jogszabályon alapult.[253] Más ügyek nagy valószínűséggel nem kerültek volna az Alkotmánybíróság elé, ha aktuálpolitikai vonatkozásuk miatt nem kaptak volna – büntetőjogi szempontból nézve – aránytalan publicitást. Ezekben az esetekben tehát – az igazságtételtől eltérően – nem a tulajdonképpeni büntetőjogi probléma volt a rendszerváltás szempontjából lényeges: az csak alkalmat adott az indítványok előterjesztéséhez, melyek lényegében a napi politika történéseihez kötődtek, és ilyen módon voltak a rendszerváltástól elválaszthatat-

[252] 1989. évi XXV. törvény a Büntető Törvénykönyv módosításáról, 1989. évi XXVI. törvény a büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról.

[253] Ha ez enyhítésre vagy felmentésre vezetne, és a büntetett előélet hátrányos következményei alól az elítélt még nem mentesült [Abtv. 43. § (3) bekezdés].

lanok. Ilyen indítványok a rendszerváltás kezdeti éveiben gyakoribbak voltak, de még 1998-ban is született hasonló összefüggésben alkotmánybírósági határozat (ekkor éppen a titkosszolgálatok politikai felhasználásával kapcsolatos botrány folyományaként).[254] Bár a konkrét ügyeket a kortörténet véletlenje hozta, mégis visszatekintve éppen ezek a jogviták jellemezhetik a rendszerváltást, másrészt, ha az ügy módot adott rá, az Alkotmánybíróság ezeket is felhasználta alkotmányjogi dogmatikája kiépítésére. Bizonyosan egyszeri marad az úgynevezett taxisblokád – a forradalom jogállamiságát veszélyeztető egyedüli erőszakos megmozdulás – résztvevőire vonatkozó amnesztiatörvény alkotmánybírósági vizsgálata.[255] Egy másik, hasonlóan folytatás nélküli döntésében az Alkotmánybíróság nem ismerte el a jogtalanság áldozatainak saját igényét büntetőeljárás kikényszerítésére, ha az ügyészség a nyomozást megtagadta.[256] Ugyanakkor azok az ügyek, amelyek ismételten a véleménynyilvánítás büntethetőségének alkotmányos határaira kérdeztek, biztosan nem csak Magyarországra jellemzők. A szólásszabadság és a demokrácia több védett értéke közötti mérlegelés kidolgozása valamennyi demokratikus rendszerváltás részét képezte.[257] Ebből a szempontból közömbös, hogyan kerülnek a problémák az Alkotmánybíró-

[254] 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91., bírói indítványra, az államtitkot tartalmazó dokumentumoknak a védelem számára való hozzáférhetősége és felhasználási módja tárgyában.

[255] A rendszerváltás folyamán a taxisblokád volt az egyetlen nyomást gyakorló, kényszerítő tömeges megmozdulás, és az egyetlen akció, mely nem a tárgyalóasztalnál és nem a parlamentáris demokrácia jogi keretei között zajlott. A pártok és az állami vezetők e módszerhez való viszonyulása az új jogállam megértésének és komolyanvételének próbaköve lett. A történtek után a miniszterelnök ragaszkodott ahhoz, hogy az amnesztiatörvényt – mely a blokád jogellenességének megállapításával egyenlő – a köztársasági elnök terjessze a Ház elé.
A taxisok és a fuvarozók szervezetei megtámadták a törvény azon rendelkezését, amely szerint az amnesztia hatályát veszti azok tekintetében, akiket öt éven belül szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnek. Az Alkotmánybíróság ezt nem tekintette alkotmányellenesnek, és hangsúlyozta, hogy az ötéves határidő csak azokra a bűncselekményekre vonatkozik, amelyek büntethetősége nem évült el időközben [39/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 186.].

[256] A büntethetőség elévülése alapján (ABH 1993, 288.).

[257] Olykor nemcsak az ügyek, de alkotmánybírósági megoldásuk is párhuzamos. A lengyel médiaháborúban az alkotmánybíróság a kuratórium elnökének a köztársasági elnök általi elmozdítása tárgyában végez „kötelező törvényértelmezést" – éppúgy a hatásköri összeütközés helyett, mint a magyar Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése tette hasonló ügyben.

ság elé. A „hatóság megsértésének"[258] alkotmányosságát vizsgáló ügy a miniszterelnöknek egy politológus ellen tett feljelentésével kezdődött, a „közösség elleni izgatás"[259] alkotmányossági vizsgálata pedig egy szélsőjobboldali újság (amilyen korábban nem létezhetett) ellen indított eljárásból nőtt ki. Viszont a véleménynyilvánítás alapjogáról ezekben a határozatokban fejtette ki az Alkotmánybíróság – a büntetőjogi problémán messze túlmutatóan – álláspontját, úgyhogy ezek az ítéletek még a közvéleményben sem büntetőjogi, hanem szólásszabadsággal kapcsolatos alaphatározatként rögzültek. A politikai korszellem másként is nyomott hagyott az Alkotmánybíróságot (ismételten) megjárt büntetőjogi ügyeken. A közösség elleni izgatás tényállásai közül a „gyalázkodás" megsemmisítése után egy lényegében hasonló bűncselekmény újbóli beiktatása a Btk.-ba nem a törvényhozó ellenszegülése volt az Alkotmánybíróságnak. A köztársasági elnök kezdeményezte törvény sokkal inkább az első parlamenti ciklus politikai harcaiban egyik fő fegyverként használt „jobboldali veszély" visszhangja volt.[260]

Egyébként is szembeszökő, hogy két olyan alkotmánybírósági döntés, amely szerte a világon a nagy büntetőjogi ügyek közé tartozik, Magyarországon nem büntetőjogi vonatkozásainál fogva lett jelentős: a halálbüntetésről és az abortuszról van szó. Természetesen a halálbüntetés eltörlése a büntetőjogra, a büntetési rendszerre nézve alapvető jelentőségű volt. Az Alkotmánybíróság érvelése azonban kerülte még azt is, hogy a szokásos kriminológiai érvekbe bocsátkozzon. A határozat igazi jelentősége az élethez és az emberi méltósághoz való jog kifejtésében és bizonyos módszertani meggondolásokban van. A büntetési rendszerre levonandó következtetésekkel, az ítélet hatásával a jogépségi büntetés eszméjére egy párhuzamos vélemény foglalkozik; de ezek a gondolatok, mint látszik, már a határozat lehetséges következményeit, nem pedig indokolását érintik.[261] Hasonlóképpen, noha nyilvánvaló, hogy végső soron a terhességmegszakítás büntethetőségéről van szó, az első abortuszhatározatban a Btk. elő sem fordul. Csak az ítélet végén sejlik fel a büntetőjog Damoklesz-kardja: ha az Országgyűlés nem alkotja meg a vizsgált jogszabályok hatályon kívül helyezése előtt az abortusztörvényt, minden abortusz büntetendővé válik. A büntetőjog a második ha-

[258] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

[259] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

[260] S a visszhang természete szerint elkésett is: a törvényt az új parlament hozta meg, de a kormányváltás után a jobboldali veszély érve lekerült a napirendről. Amikor a második Alkotmánybíróság 1999-ben megsemmisítette ezt a törvényi tényállást is, a határozat tökéletesen visszhang nélkül maradt.

[261] 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 108.

tározatban is perifériális marad: járulékos érv a hatályos szabály alkotmányellenessége mellett, hogy a jogellenességet kizáró ok megállapítása nem bízható arra a személyre, aki a törvényi tényállást meg akarja valósítani; az Alkotmánybíróság felhívja továbbá a törvényhozót annak meggondolására, hogy a kényszerítés hatályos tényállásai elegendőek-e a terhesség megszakítására való kényszerítés kivédésére.[262]

Kérdés ezek után, hogy az Alkotmánybíróság ügyei tükrözik-e a büntetőjog 1990 után égetővé lett problémáit. A rendszerváltás után a – már korábban is terjedő – bűnözés robbanásszerűen nőtt. Mindenekelőtt a vagyon elleni és az élet elleni bűncselekmények szaporodtak el, jellemzővé vált az erőszakos, durva elkövetési mód, megjelent a szervezett és a nemzetközi bűnözés. A bűnözésben bekövetkezett változások csak akkor váltottak ki törvényhozási lépéseket, amikor a közbiztonság romlása már fontos politikai kérdéssé is vált. Ez 1994-ben – a választások küszöbén – az új rendőrségi törvény elfogadásához vezetett, amelyhez az Alkotmány minősített többséget ír elő.[263] Az új törvényhozási ciklus(ok) folytatást ígértek: új büntetőeljárási törvényt, az ügyészség reformját (és Kormány alá rendelését), titkosszolgálati törvényt. A szervezett bűnözésre válaszként bevitték a Házba a maffiaellenes törvényt. Mindezek elfogadása azonban – a büntetőeljárást kivéve – politikai okok miatt elmaradt.[264] A rendőrségi törvény már jelezte a változás irányát. Szimbolikus intézménye ennek, hogy a rendőrség az ügyész jóváhagyásával – a nyomozás megtagadásának, illetve megszüntetésének kilátásba helyezése mellett – információszolgáltatás ellenében megegyezhet az elkövetővel, amennyiben az így elérhető bűnüldözési érdek az állam büntetőjogi igényéhez fűződő érdeket meghaladja (67. §). A törvény – s ezen belül a *plea bargaining*, a rendőrségi fegyverhasználat szabályai, az egyes rendőri jogosítványok – alkotmányossági felülvizsgálatát szakmai körből kérő indítvány már 1995-ben érkezett az Alkotmánybíróságra. Ez egyike azon ritka indítványoknak, amelyek napi politikai ügytől függetlenül vezettek volna fontos és aktuális büntetőjogi alkotmányossági kérdések tisztázá-

[262] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 317.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 355., 361.

[263] 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről. A törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[264] A büntetőeljárási törvény hatálybalépését 2003-ra tolták ki, de közben a régi Be.-t lényegesen módosították. Az ügyészség Kormány alá rendelését szemmel láthatóan a mindenkori kormány támogatja; a maffiaellenes törvény – noha érdemben egyetértés volt – a kétharmadosság ürügyén bukott el, ebben a második Alkotmánybíróság is állást foglalt.

sára. Az előadó alkotmánybíró azonban mandátuma lejártáig nem terjesztette határozattervezetét a teljes ülés elé.

Azok a büntetőjogi kérdések, melyek viszont ténylegesen alkotmányossági vizsgálatra kerültek és publicitást is kaptak, politikai és szimbolikus természetűek voltak, nem kapcsolódtak a bűnözés mértékében és struktúrájában történt tényleges változásokhoz. A közvéleménynek a büntetőjog alkotmányos kérdéseivel kapcsolatos egyetlen visszajelzése is szimbolikus tárgyú: újra és újra követelik a halálbüntetés visszaállítását, melyet az Alkotmánybíróság 1990-ben alkotmányellenessé nyilvánított és eltörölt. Természetesen a szimbolikus jelentőségű ügyek közé tartozik az igazságtétel büntetőjogi része is, mint ahogy az arra adott alkotmánybírósági válasz is, amely ebben az érzékeny és közérdeklődésre számot tartó ügyben, példaszerűen érzékeltette a jogállamiság mibenlétét.

Meg kell azonban ismételni, hogy a büntetőjogi indítványok fenti sajátosságai nem befolyásolták az Alkotmánybíróságot abban, hogy minden olyan kérdésben, amelyben arra módja volt, illetve amelyre az indítvánnyal összefüggően kiterjeszkedhetett, kifejtse alkotmányossági álláspontját. Az alábbiakban látható lesz, hogy az ítélkezés minden alkotmányos garanciával foglalkozott, s lényeges elvi tételeket tartalmaz. Szűkítő tendenciára utaló jelek csak az első bírósági ciklus legvégén, illetve azután mutatkoztak.[265]

Egyes büntetőjogi garanciák

A visszaható hatályú büntetőtörvény tilalma (elévülés, igazságtétel)

a) A visszaható hatály tilalmának alapelvét[266] az Alkotmánybíróság a politikai szempontból is jelentős *elévülési határozatban*[267] kiterjesztően értelmezte: az alapelvnek a büntetőjog egész területén érvényesülnie kell, az elévülést is beleértve. Az ítélet értelmében a büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákhoz kell mérni. Sem a bűnösség elvére, sem az objektív büntetőjogi felelősség tilalmára nincs kü-

[265] A büntetőeljárás jogorvoslati rendszerével foglalkozó 49/1998. (XI. 27.) AB határozatban párhuzamos vélemény kifogásolja az indítványon való túlterjeszkedést (ABH 1998, 386.). A maffiaellenes törvény vizsgálatakor a második Alkotmánybíróság nem vállalta az egyes rendelkezések tartalmi vizsgálatát, hanem a formai érvelésnél maradt.

[266] Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése értelmében: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény."

[267] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

lön szabály az Alkotmányban. Ugyanakkor például az emberi méltósághoz való jogból az következik, hogy csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni.[268] Ugyanígy a jogállamiság alapelvén [Alkotmány 2.§ (1) bekezdés] keresztül más büntetőjogi elvek is alkotmányos jelentőséghez juthatnak.

Az első elévülési határozatban két gondolatsor fonódik össze. Az egyik a jogállamiság mibenlétét, az igazságosság és a formális jog (illetve a jogbiztonság) viszonyát vizsgálja. Ezek a megállapítások részét képezik az Alkotmánybíróság álláspontjának a rendszerváltás alkotmányjogi jelentéséről, amelyek a kárpótlással és a büntetőjogi igazságtétellel kapcsolatos döntésekben együttesen alakultak ki. Ennek értelmében a politikailag forradalmi változásokat a legalitás és a jogfolytonosság talaján kell véghezvinni. Az indokolás másik vonulata a szűkebb büntetőjogi problémával foglalkozik. Ez sem csupán az elévülés utólagos újraszabályozására korlátozódik: az erről hozott döntést az Alkotmánybíróság a büntetőjog alkotmányos garanciáinak kiterjesztő értelmezésébe ágyazza be. A két szál közötti kapcsolat a büntetőjogi garanciák érvényesülését a rendszerváltás határhelyzetébe helyezi. Az Alkotmánybíróság nem mondja ki a voltaképpeni kérdést: vajon akkor is fenntarthatók-e a törvény formális garanciái, ha ezáltal az igazságosság elviselhetetlenül csorbulna. Nyíltan azok az alkotmánybíróságok vetették fel ezt a problémát, amelyek azután a kérdésre Radbruch szellemében nemet mondtak.[269] Az Alkotmánybíróság ezzel szemben – s az általa adott pozitív válasz szempontjából logikusan – mindvégig a jogbiztonság, jogfolytonosság, legalitás, a lezárt jogviszonyok főszabálykénti megváltoztathatatlansága fogalmi körében maradt. Csak néhány ebből levont következtetés megy túl a tárgyon és ad rövid választ a mögöttes, ám voltaképpeni kérdésre: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való." Politikai törekvések – még akkor is, ha a (rendszerváltás) igazságossága vezérli azokat – kizárólag az Alkotmány keretei között valósíthatók meg. A sajátos történelmi helyzetet ugyan figyelembe lehet venni, ez azonban nem vezethet az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztéséhez. „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében

[268] Az Alkotmánybíróság az ártatlanság vélelmének büntetőjogi alapelvét a szabálysértési eljárásokra vonatkozóan a közigazgatási jogra is kiterjesztette [41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193.].

[269] A német, a cseh és a lengyel alkotmánybíróság az igazságosság érdekében kivételesen megengedhetőnek tartotta az előző, nem jogállami rendszerekben elkövetett súlyos bűncselekmények büntethetőségét, ha azokat politikai okból nem üldözték és ezért elévülhettek.

megvalósítani." Az Alkotmánybíróságnak mindig fel kell tennie azt a kérdést, „hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva".[270] Arról, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten a magyarországi rendszerváltás sajátosságait értékelve hogy jutott a jogbiztonság és a formális garanciák feltétlenségéhez, hogyan kapcsolta össze a jogbiztonság és rendszerváltás követelményeit például az ex nunc-ítéletben,[271] miért került, hogy „az Alkotmány értékrendjére" hivatkozzon, hanem mindig csak az egyes alapjogok értéktartalmát fejtette ki, s miért tartotta saját megoldását morálisan igazolhatónak, alább, a jogállam fogalmának értelmezése kapcsán tágabb összefüggésben lesz szó. Az első elévülési határozathoz itt elég a közvetlen előzményeket megemlíteni: a jogállamiság és jogbiztonság formális felfogását, a lezárt jogviszonyok visszamenőleges megváltoztathatatlanságát a megelőző két határozat készítette elő. Ehhez az elévülési ítélet még annak következményeit vonta le, hogy a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. Az ezen alapuló tárgyi érveléshez a „jogállami forradalom" fogalmának bevezetése és pátosza, valamint annak hangsúlyozása járult, hogy az alkotmányos büntetőjogi garanciákhoz ragaszkodás maga is érték.

Az elévülési határozatok alapját képező másik gondolat az Alkotmány büntetőjogi garanciáinak értelmezése. Összhangban a többi alapjoggal kapcsolatos felfogásával, az Alkotmánybíróság e garanciákat is kiterjesztően értelmezte. Eszerint a nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege tétele[272] nem korlátozódik a törvényi tényállásra és a büntetésre, hanem kiterjed a büntetőjogi megítélés egészére, az elévülést is beleértve. Az első elévülési határozat indokolásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten nevesített büntetőjogi garanciákkal kell mérni: a jogállamiság alapelvének közvetítésével más büntetőjogi alapelv is alkotmányos jelentőséghez juthat.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatának középpontjában nem az elévülés intézményének anyagi jogi vagy eljárásjogi természete állt. Az eljárás során a bíróság végül mégis az anyagi jogi felfogáshoz került közelebb. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elévülés beálltával az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy az ál-

[270] ABH 1992, 82., 83.

[271] 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 74.

[272] Az Alkotmány előbb idézett 57. § (4) bekezdése a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvét olyan megfogalmazásban tartalmazza, amely a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát is magában foglalja.

lam többé már ne üldözze, ne legyen büntethető. A bíróság az elévülés intézményét az állam büntetőhatalmának korlátjaként értelmezi. Ezzel az állam – a jogbiztonság érdekében – a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát magára vállalja.[273]

Az Alkotmánybíróság *a büntetőjogi garanciákat főszabályként abszolút érvényűnek tekinti*, melyekkel szemben más alapjog vagy alkotmányos cél *nem mérlegelhető*. Ahogy az ártatlanság vélelme nem, úgy az elévülés bekövetkezése sem tehető viszonylagossá. „Itt tehát egyszerűen nincs tere történelmi helyzet, igazságosság stb. figyelembevételének. Büntetőjogi garanciák alóli kivétel fogalmilag is csak a garanciák nyílt félretételével lenne lehetséges, ezt azonban a jogállam elve kizárja."[274]

> Nem relativizálási kísérlet, hogy az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: egyedül a rendes bíróság állapíthatja meg jogerősen, hogy egy adott bűncselekmény büntethetősége elévült-e. Erre az elkövetéskor hatályos (vagy azóta hozott kedvezőbb) törvény az irányadó. „A törvényhozó egyetlen alkotmá-

[273] Az elévüléssel az állam elsősorban saját büntetőhatalmának szab határt. A büntethetőséget megszüntető okoknak nincs közük a felelősség megalapozásához és a bűnösséghez (mint például a büntethetőséget kizáró okoknak), nem változtatnak a tett minősítésén sem, a bűncselekmény bűncselekmény marad. A büntethetőséget megszüntető okok függetlenek az elkövető akaratától, bekövetkezésük nem rajta múlik, s egyébként is bizonytalan. Az elkövető akkor szerez alanyi jogot a büntetlenségre, ha a büntethetőséget megszüntető ok valóban bekövetkezik. Az elévülés intézménye nem nyújt garanciát arra, hogy a büntethetőség előre meghatározott időn belül valóban megszűnik, azt azonban biztosítja, hogy az elévülési idő számításának szabályai ne változzanak az elkövető terhére az elévülési idő alatt. Ez következik abból, hogy az állam büntetőhatalmának az elbíráláskor is ugyanazon korlátok között kell maradnia, mint az elkövetéskor. Az Alkotmánybíróság tehát az elévülés intézményét nem az elkövető oldaláról, hanem az állam és a jog kiszámíthatóságának követelménye szemszögéből közelíti meg. Minthogy így a magyar bíróság számára a tettes szubjektív várakozása nem bír jelentőséggel, az Alkotmánybíróság határozata nem tért ki a valódi és nem valódi visszaható hatály közötti különbségre, amely például a német dogmatikában és az elévülés (még az újraegyesítés előtti) alkotmánybírósági megítélésében szerepet játszott.
Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban kifejtette: sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása nem eshet az elkövető terhére (ABH 1992, 70.).

[274] A büntetőjogi garanciák abszolút érvénye azzal indokolható, hogy a garancia egy mérlegelés eredményeként születik, további mérlegelésnek tehát már nem lehet helye. Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 83. A különbség más alapjogok relativitásával szemben feltűnő – a határozatban a tulajdonhoz való jog példája szerepel.

nyos lehetősége arra, hogy adott bűncselekmények büntethetőségébe beleszóljon, az, hogy kedvezőbb szabályokat állapít meg."[275] Az Alkotmánybíróság merev álláspontja számára nem a konkrét ügyek, hanem a nemzetközi jog jelentett ahhoz hasonló kihívást, mint az élethez és méltósághoz való jog abszolút felfogása után az abortusz alkotmányos megoldása volt.

Az utolsó elévülési döntés során[276] korábbi álláspontját az Alkotmánybíróságnak összhangba kellett hoznia azzal a ténnyel, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények nem évülnek el. Az Alkotmány 7. §-a – amelynek értelmében a Magyar Köztársaság elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait – és 57. §-ának abszolút értelmezése között feszülő ellentétet a bíróság úgy oldotta fel, hogy a nemzetközi jog kogens szabályait egy párhuzamosan létező jogrend részeként szemlélte, amelynek megvan a maga (többek között büntetőjogi) garanciális rendszere, és amely a saját területén az Alkotmány erejénél fogva érvényesül.[277]

[275] Az indokolásban a bíróság utalt a legfőbb ügyész, illetve a belügyminiszter utasításaira, amelyek szerint bizonyos – változó – személyi kör és bűncselekmények vonatkozásában büntetőeljárást csak az illetékes pártszervek hozzájárulásával lehetett indítani. Ezeket a jogszabályokat az országgyűlési képviselők mentelmi jogának mintájára alkották. Az Alkotmánybíróság kifejezetten a jogalkalmazóra bízta annak elbírálását az egyes eljárásokban, hogy az ilyen utasítások alapján hozott határozatok az adott ügy elévülésére milyen hatással voltak. „Erre azonban a vizsgált törvénynek semmilyen befolyása nincs."
A törvényhozóról szóló két idézett mondat ellenére a következő törvényjavaslatok a bíróságok számára akartak kötelező jogértelmezést adni, illetve az eljárást manipulálni.

[276] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

[277] Az Alkotmánybíróság által negyedszerre vizsgált törvény lényegében az 1949. évi genfi egyezmények alkalmazhatóságával kapcsolatos követendő jogot állapítja meg azon bűncselekmények vonatkozásában, amelyeket az 1956. évi forradalom és szabadságharc során követtek el. Minthogy Magyarország 1954-ben ratifikálta a genfi egyezményeket, az abban megjelölt háborús és emberiség elleni bűncselekménynek minősülő „súlyos jogsértésekre" az elévülés nem vonatkozik, különös tekintettel arra, hogy Magyarország 1971-ben az ENSZ el nem évülési egyezményét is ratifikálta. A nemzetközi jogi kötelezettségekre hivatkozva a törvény utat nyit egyes 1956-os bűncselekmények üldözéséhez, noha a belső jog szabályainak értelmében e bűncselekmények büntethetősége már elévült volna.
Az indokolásból két szempont kiemelése indokolt. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem bocsátkozott a szokásos monizmus-dualizmus vitába, hanem az Alkotmány 7. §-át transzformációs szabályként fogta fel, amely által a nemzetközi jog „általánosan elismert szabályai" – e szabályok felsorolása vagy meghatározása nélkül –

Az első és a negyedik elévülési határozat meghozatala közötti időben az Alkotmánybíróságnak két alkalommal is kellett ezt a kérdést vizsgálnia. Az igazság és az „igazságtétel" iránti vágy egyes politikai erőkben olyan intenzív volt, hogy a büntetőjog alkalmazási lehetőségeinek alkotmányos határait, és különösen az elévülési szabályok visszaható hatályú módosításának akadályait nem tudták elfogadni. Ahelyett, hogy más megoldást kerestek volna, ismét eredeti elképzelésüket próbálták megvalósítani. 1993. június 30-án az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Országgyűlésnek az elévülési szabályokat – kötelező érvénnyel – értelmező elvi állásfoglalását.[278] Ugyanezen a napon kihirdetett másik határozatában[279] – a köztársasági elnök indítványa alapján – alkotmányellenessé nyilvánította a büntetőeljárásról szóló törvény tervezett módosítását. A módosítás az

a magyar jog részévé válnak. (Az, hogy az Alkotmány e szabályok vállalását előírja, és ki is kényszeríti, nem érinti a jogforrási hierarchiát, melyben a nemzetközi jogi kötelezettségek a belső jog felett, azonban az Alkotmány alatt helyezkednek el.) Másik oldalról a 7. § azt jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel a belső jog részére alkotmányos parancs. A háborús és az emberiség elleni bűncselekmények olyan bűntettek, amelyekre nézve nem csak az államoknak – a nemzetek közösségének tagjaként – keletkezik bűnüldözési kötelezettsége, hanem – elkövetésük esetére – a nemzetközi jog az egyes egyénekre is megállapít kötelezettséget és büntetőjogi felelősséget. E bűncselekményeket a nemzetközi közösség definiálja, üldözi és bünteti; egyrészt nemzetközi bíróságok útján, másrészt azzal, hogy az államoknak, amelyek tagjai akarnak lenni a nemzetek közösségének, vállalniuk kell üldözésüket. Ezen államok tehát a nemzetek közösségének mandátuma alapján cselekednek, a nemzetközi jogban megállapított feltételek szerint. A nullum crimen sine lege garanciáját a nemzetközi jog magára érti, s nem a belső jogra. E szabályok eltérő belső jogi kezelése a nemzetközi kötelezettségen és felelősségen mit sem változtatna. Éppen a nemzetközi jog előli elzárkózás lenne az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével ellentétes. A nullum crimen elve itt nem törik meg, csak a belső jogra korlátozódik. A New York-i egyezmény – a részes államok számára – e bűncselekmények nemzetközi jogi szabályozásának jellemző vonását, a büntethetőségnek a belső jogtól való függetlenségét a büntethetőség időtartamára is kiterjeszti.

[278] 41/1993. (V. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292. Az Országgyűlés „elvi állásfoglalása" értelmében az elévülés 1944 és 1989 között valamennyi olyan esetben nyugodott, ahol bűnüldözésre – nélkülözve bármely, jogállami mérce alapján elfogadható okot – nem került sor. A bíróság az állásfoglalást formailag és tartalmilag is alkotmányellenesnek minősítette, és megsemmisítette. Hangsúlyozta, hogy elvi állásfoglalásban történő jogszabály-értelmezés csak az Országgyűlésre magára és szerveire nézve kötelező. Ezen túl az értelmezés tartalmilag visszamenőleges hatályú büntető jogalkotást hordoz.

[279] 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300.

összes büntetőeljárást érintette, amely a törvény hatálybalépése és 1995. december 31. között indul olyan bűncselekmény miatt, amelyet öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyeget a törvény. A módosítás értelmében ezekben az eljárásokban nem lehetett volna a nyomozást elévülés miatt megszüntetni, és a bíróság sem szüntethette volna meg az eljárást elévülés miatt, hanem azt végig le kellett volna folytatnia, és a bűncselekmény elkövetésének megállapítását követően nyílt volna lehetőség az esetleges elévülés megállapítására és az eljárás megszüntetésére. A módosítás továbbá az elévülésre tekintet nélkül lehetőséget adott volna perújításra is. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította: a tervezett szabályozás a jogállamiság elvébe és különösen a jogbiztonság követelményébe ütközik; visszaható hatályú büntető törvényhozást jelent a terhelt terhére. A perújítás lehetősége sérti a jogbiztonság részét képező jogerő intézményét. A terhelt és más személyek jogait is korlátozó büntetőeljárás alkotmányos keretek között nem szolgálhat a büntetőjogi felelősség érvényesítésén és az elkövető megbüntetésén kívül eső célokat.

> Az elévülés visszaható hatályú szabályozásának alkotmányossága hamarosan ismét az Alkotmánybíróság elé került – immár fordított előjellel. A (törvényalkotási sorozat kezdetén túlnyomó) parlamenti többség, amely az 1991 végétől 1993 közepéig terjedő időben a fent tárgyalt jogalkotásban az 1944. december 21. és az 1990. május 2. között elkövetett, politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények büntethetőségét az elévülés visszaható hatályú törvényi megváltoztatásával akarta elérni, 1992-ben az alkotmányügyi bizottság útján indítványozta az úgynevezett népbírósági törvénynek az abban meghatározott háborús bűntettek elévülhetetlenségét kimondó rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát. A népbírósági törvény – amelynek rendelkezéseit az összes büntetőjogi kodifikáció hatályban tartotta – 1945-ben, a Nürnbergi Katonai Bíróság alapokmányát fél évvel megelőzve, kifejezetten megfogalmazta a nullum crimen sine lege elvének feladását az általa meghatározott bűncselekmények tekintetében, és ugyanazt a technikát alkalmazta a maga „igazságtételére", mint a rendszerváltás utáni parlament: az elévülés újrakezdését a háború alatt elkövetett, illetve az 1919-ben és utána emberéletet követelő bűncselekmények tekintetében, „amelyek üldöztetését az uralmon volt hatalom megakadályozta".[280] Paradox módon a népbírósági törvény alapján történt elítélések felülvizsgála-

[280] A népbírósági törvény 1. §-át, amely büntetni rendel olyan magatartást is, „amely a rendelet életbeléptekor már befejeztetett, s a cselekmény befejeztének időpontjában fennállott törvényes rendelkezések alapján az büntethető nem volt", a Btk. 165. §-a vette át, az elévülhetetlenséget pedig a Btk. 33. § (2) bekezdése.

tára – amelynek feltétele a törvény, és természetszerűen a benne foglalt módszer, az elévülés visszaható hatályú szabályozása alkotmányellenességének megállapítása – *szintén* a most folyó igazságtétel érdekében volt szükség. A kárpótlási törvények ugyanis kizárták a jogosultak közül a háborús és népellenes bűncselekmények miatt elítélteket. Mind az akkor így minősített bűncselekmények tényállása, mind visszaható hatályuk joggal ébresztett jogállami kételyeket az Országgyűlésben. Az Alkotmánybíróság következetes maradt fenti döntéseihez: az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Btk.-nak a népbírósági törvényre vonatkozó, az elévülést kizáró rendelkezéseit és megsemmisítette azokat. A bíróság tudomásul vette és szankcionálta, hogy Nürnberget követően a nemzetközi jogban meghatározott bizonyos bűncselekményre a nullum crimen figyelmen kívül hagyása és a visszaható hatály megengedettsége, továbbá az elévülhetetlenség a nemzetközi jog általánosan elismert szabályává *vált*.[281] Az igazságtételi probléma alkotmányos megoldásának megfelelően itt is csak azok a tényállások maradhattak elévülhetetlenek, amelyek a nemzetközi jog szerint is háborús bűncselekményeknek minősülnek.[282] Ezzel út nyílott a kárpótlásoknak és rehabilitációknak – az Alkotmánybíróság azonban azon a megállapításon túl, hogy 1945-ben a visszaható hatályú büntető törvényhozásra nem volt a magyar államnak nemzetközi kötelezettsége, tartózkodott minden, a maga dogmatikai felfogásán túlmenő megjegyzéstől,[283] illetve

[281] Már az utolsó elévülési határozatban, ABH 1993, 331.

[282] 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41. A határozat részletesen tartalmazza a népbírósági törvények keletkezés- és fennmaradástörténetét; ehhez hatályosságuk megállapításához volt szükség.

[283] Különösen nem foglalkozott azzal, hogy a szigorúan a háború utáni kontextusban értelmezendő különleges elveket a népbírósági törvény azonnal kiterjesztette a tanácsköztársaság leverésére és az általa meghatározott sajtóbűncselekményekre. El lehet-e választani a szokásos és alapvető jogállami garanciákat felfüggesztő rendkívüli és kivételes jogtechnikai megoldásokat az igazolásukra felhívott történeti helyzettől és annak értékelésétől? A népbírósági törvény technikája mint önmagában jogállami elvi megoldás, még alkotmánybírói különvéleményben is megjelent (ABH 1993, 298.).

A népbírósági határozat [2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41.] csak az 1989. október 23-a után lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát rendeli el – amikor felülvizsgálandó eljárás a legnagyobb valószínűséggel már nem volt. Bár a tartózkodás érthető, és a határozat többször visszatér arra, hogy nem tartozik rá a népbírósági ítélkezés, sem a háború utáni időszak, sem annak nemzetközi összefüggései elemzése (ABH 1994, 51., 57.), az Abtv. 43. § (3) bekezdésének ez a „további korlátozása" törvényellenes volt. Nincs lehetősége az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság és

arra szorítkozott, hogy a nyilvánvalóan szükséges differenciálás a törvényhozás feladata.[284]

Az 1956-os forradalommal összefüggésben elkövetett, de politikai okból nem üldözött, s ezért elévült bűntettek végül a negyedik elévülési határozat szerint, de a törvényhozástól immár függetlenül, a nemzetközi jog alapján kerültek bíróság elé. A törvényhozás az Alkotmánybíróság határozatának ugyanis olyan technikai hibákkal tett eleget, amelyek a bíróságok számára alkalmazhatatlanná tették a törvényt. Ezért azt – a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész indítványára – az Alkotmánybíróság megsemmisítette, utalva arra, hogy a Btk. elévülési szabályainak a nemzetközi joggal összhangban álló alkalmazására vonatkozó alkotmányossági követelményeket korábbi határozatában kifejezetten a jogalkalmazók számára már meghatározta.[285] A genfi egyezményeket a bíróságok viszont több ügyben is megszorítóan értelmezték, s a vádlottak tettét nem minősítették háborús, illetőleg emberiség elleni bűncselekményként. A Legfelsőbb Bíróság 1999 júniusában felülvizsgálati eljárások sorozatában állapította meg az egyezmények helyes értelmezését az új eljárásra utasított bíróságok számára.[286]

A visszaható hatályú büntető jogalkotás hétköznapi formában, nagy, elvi határkérdésekkel nem terhelve, jogállami körülmények között valószí-

jogerő közötti törvényhozói mérlegelést az adott esetben felülbírálni, és másként megállapítani, ha az nem volt alkotmányellenes. A határozat nem a valóban releváns megállapításokat idézi sem az ex nunc-határozatból, sem az első elévülési határozatból. Ezek szerint ugyanis abból, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatálybalépése előtti időre nem állapíthatja meg a norma tartalmi alkotmányellenességét, nem következik semmiféle korlát sem a megsemmisítés korábbi időpontjára, sem az elítélések felülvizsgálatára nézve.

[284] ABH 1994, 56. skk. Az Alkotmánybíróság a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát „a vizsgált kérdésben" a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát megfogalmazó Alkotmány hatálybalépése után jogerősen befejezett ügyekre korlátozta. Az indokolás azonban általános érvényű: a felülvizsgálat korlátozása azzal áll „összhangban", hogy az Alkotmány hatálybalépése előtti időre nem is állapíthatja meg az Alkotmánybíróság a norma alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság szükségesnek látta azt is megjegyezni, hogy határozata a háborús bűntettek miatt lefolytatott és 1989. október 23-át megelőzően jogerősen lezárt büntetőügyekben hozott bírósági határozatokat nem érinti, „azokról értékítéletet nem tartalmaz".

[285] 36/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 117.

[286] Lásd Bfv. X. 787/1999/3. sz. végzés (újkécskei mészárlás repülőgépről), Bfv. X. 207/1999/5. és Bfv. X. 713/1999/3. sz. végzések (civilek lelövése, illetve kivégzése Tatán és Kecskeméten). A salgótarjáni sortűz ügyében a Legfelsőbb Bíróság fellebbezés folytán háborús bűntettben marasztalt el karhatalmistákat. Bf. IV. 1847/1996/10. sz. ítélet.

nűtlen. Ha mégis előfordult,[287] azt jogalkotási hiba, az adott esetben a végrehajtási rendelet késlekedése okozta.

b) A jogtalanság áldozatainak rehabilitációja nem rendelhető egyes alkotmányi büntetőjogi garanciákhoz, amelyek szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatát itt bemutatjuk (s ahogy például az igazságtételi probléma az elévülés visszaható hatályú megváltoztatása tilalmának legfontosabb esete volt). Mégis a jóvátétel büntetőjogi vonatkozásait az igazságtételt követően tárgyaljuk, hogy a rendszerváltás szűkebb kérdéseit együtt tartsuk.

A legsürgősebb és mindenkinek elfogadható teendő a törvénytelenül elítéltek és megbüntetettek rehabilitálása volt, hiszen ezen a területen nyilvánult meg legvilágosabban az elmúlt rendszer önkénye. Mivel a rendszerváltás vízválasztója az 1956-os forradalom megítélése volt, az új Alkotmány kihirdetését követően a (még 1985-ben választott) Országgyűlés azonnal törvényt alkotott „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról". Az „orvoslás" valamennyi politikai bűncselekmény és a harcokban való részvétel miatti elítélés ex lege semmissé nyilvánítását jelentette. A „régi" Országgyűlés azután az ex lege semmisséget kiterjesztette az állam belső és külső biztonsága, valamint a szociális és a gazdasági rendszer ellen irányuló gazdasági bűncselekmények miatti – 1945. január 1. és 1963. április 4. között kimondott – elítélésekre is.[288] Az ítéletek a törvényekben pontosan meghatározott tényállások alapján, tehát a törvény rendelkezésénél fogva váltak semmissé; a bíróságokra az a feladat maradt, hogy kérelemre a semmisséget – deklaratívan – megállapítsák.[289] Az 1963 utáni időszak joggyakorlatának elemzése után megszületett a harmadik semmisségi törvény

[287] 119/B/1992. AB határozat, ABH 1997, 567. A közúti járművezetők utánképzését 1988. július 1-jei hatállyal vezette be a törvény, de a tartalmát meghatározó végrehajtási rendelet csak 1992. január 1-jén lépett hatályba. Az ORFK intézkedése nyomán a rendőrkapitányságok „kiegészítő határozatokat" hoztak a vezetői engedélyt visszavonó 1992. január 1-je előtti határozatokhoz, s azokat utánképzéssel egészítették ki. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vezetői engedély visszaadását utánképzés igazolásához kötő BM utasítás *alkalmazása* az 1992. január 1-je előtt keletkezett ügyekben alkotmányellenes volt.
A határozatból egyébként kiderül, hogy nem is büntető-, hanem igazgatásrendészeti szankció visszamenőleges bevezetéséről volt szó.

[288] 1989. évi XXXVI. törvény, illetve 1990. évi XXVI. törvény (melyet 1990. március 14-én fogadtak el). 1963. április 4-én általános kegyelmet hirdettek a forradalommal összefüggő elítélések tekintetében.

[289] Az első semmisségi törvény felhatalmazta a Legfelsőbb Bíróságot, hogy – konstitutív módon – semmissé nyilvánítson olyan elítéléseket is, amelyeket más bűncselekmények miatt, de a népfelkeléssel összefüggésben mondtak ki.

a további – 1989. október 15-ig kimondott – elítélések megsemmisítéséről.[290] Eszerint a bíróság akkor állapítja meg az elítélés semmisségét, ha a vádlottat olyan cselekmény elkövetése miatt ítélték el, amely A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában biztosított valamely jog gyakorlásának tekinthető.[291]

Azok a kérdések, melyek az Alkotmánybíróság elé kerültek, nem a semmisségi törvények büntetőjogi problematikáját érintették. Az állampolgári indítványok az egyenlőség elvének sérelmét kifogásolták, és ezt is többnyire a semmisség anyagi melléktermékével, a kárpótlási juttatásokkal összefüggésben. Csupán két – a harmadik törvényt kifogásoló – bírói előterjesztés tapintott rá a probléma lényegére: figyelemmel a hatalmi ágak elválasztásának elvére, lehetséges-e bírósági ítéleteket törvénnyel semmissé nyilvánítani; nem jelent-e ez visszamenőleges hatályú büntető jogalkotást? Az Alkotmánybíróság a semmisségi törvények alkotmányossága mellett foglalt állást, ügyelve arra, hogy az elévülési határozatban mondottakkal összhangban maradjon. Ennek egyedüli lehetősége az volt, hogy az érvelést a semmisségi törvényeknek az elítélt javára szóló voltára építse.[292]

[290] 1992. évi XII. törvény.

[291] Minthogy ebben az időszakban már nem álltak fenn azok az okok, amelyek a korábbi időszakra vonatkozó törvényi semmisséget megalapozták (a tényállás ütközése a jogállamisággal, kollektív felelősség megállapítása az ítéletekben, az iratok hiánya), és az érintett bűncselekmények részben ma is alkotmányosnak minősülnek, a rehabilitáció is szelektív lett.

[292] A terhelt terhére történő módosítás alkotmányos tilalmából és az elbírálás idején hatályos enyhébb szabályok alkalmazásának kötelezettségéből sem következik annak tilalma, hogy a tövényhozó a jogerősen lezárt büntetőügyek felülvizsgálatát az elítéltek *javára* elrendelhesse. A büntető jogszabályok enyhülése még nem elegendő alap a jogerő feloldására. A jogállami követelményeknek megfelelő, s az elítéltre kedvezőbb büntetőjogi értékelés megvalósítása azonban a jogbiztonság alapelvével konkurálhat [1459/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 566., 570.].
Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztásának elvével nem foglalkozott részletesebben. A törvényhozó sem büntetőjogi kategóriaként fogta fel a semmisséget. A tövénytervezet indokolása hangsúlyozta, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvére tekintettel hibás lenne az egykori elítéléseket büntető eljárásjogi fogalmakkal minősíteni. A megalapozatlan és törvénysértő ítéletet a bíróság hatályon kívül helyezheti. Az Országgyűlés azonban nem a bíróság szerepében jár el, az ítéletek megalapozottságát és törvényességét nem vizsgálja. Az ex lege semmissé nyilvánítás az elítéltek jogi, erkölcsi, és politikai rehabilitációját jelenti. Nem sokkal az első semmisségi törvény után az Alkotmánybíróság a Kormány mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapította meg, mivel a járadékra jogosító rehabilitáció szabályozása során a törvényi semmisséghez nem azokat a következményeket fűzte, mint a

Sokan, akik nem tudták elérni elítélésük megsemmisítését, a felülvizsgálandó bűncselekmények körének megállapításában megvalósuló diszkrimináció miatt támadták meg a törvényeket. Az Alkotmánybíróság azonban itt is azt a mércét alkalmazta, amelyet a – politikai jóvátétellel összefonódott – kárpótlási határozatokban dolgozott ki. A múlt rendszerekben sérelmet szenvedetteknek nincs alanyi joguk arra, hogy a hátrány puszta ténye miatt bármilyen jóvátételt kapjanak. Az elítélteknek sem volt a semmisségi törvények előtt elítélésük felülvizsgálatára igényük. A nem eleve jogosultak megkülönböztetése csak akkor alkotmányellenes, ha a megkülönböztetés önkényes, ez azonban a semmisségi törvények esetében nem állapítható meg.

Sokkal súlyosabb és érzékenyebb diszkriminációs problémák merültek fel a kárpótlási törvények kapcsán, amelyeket már a semmisségi törvények kilátásba helyeztek. Ezekben büntetőjogi fogalmak is csoportképző szerepet játszottak,[293] valódi büntetőjogi kérdéssel – a „kollektív bűnösséggel" – azonban legfeljebb egyes „érdemtelen" csoportok kizárása a kárpótlásból hozható távoli összefüggésbe.

A védelemhez való jog és az eljárás tisztességes volta

a) A védelemhez való jogot érvényesítette az Alkotmánybíróság, amikor a katonai bíróságok előtti, illetve a „titkos" ügyekben a védelmet megnehezítő miniszteri utasításokat megsemmisítette – jóllehet „elismerte" az államtitok és szolgálati titok védelméhez fűződő érdeket, és (implicite) a tárgyalás nyilvánossága kizárásán túli lehetőséget is nyitva hagyott a jövendő törvényi szabályozás számára.[294]

felmentő bírósági ítélethez (mely kedvezőbb következményekkel járt) [16/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 64.].

[293] Eredetileg csak az élet büntetőeljárással összefüggő elvesztéséért járt kárpótlás, a törvény a „szabadságelvonás" kategóriájába sorolta a szabadságvesztésen kívül a deportálást is. Az Alkotmánybíróság a jóvátételnek a formális eljárás során okozott sérelmekre való korlátozását éppúgy diszkriminációnak minősítette, mint a szabadságelvonás és a haláltáborokba deportálás azonosítását [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.].

[294] A katonai bíróságok ügyviteli szabályzatának, illetve – nem katonai ügyekben – az államtitok védelméről szóló IM utasításnak mindazokat a rendelkezéseit megsemmisítette az Alkotmánybíróság, amelyek az iratbetekintést, a vádirat és a bírósági határozatok kézbesítését, a titkos ügy tárgyalásán készített jegyzetek titkos iratkénti kezelését szabályozták. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mindezek a védelem joga gyakorlását jelentősen megnehezítik. Maga a megsemmisítés formai okból – a Be.-nek való ellentmondás miatt – történt, az Alkotmánybíróság azonban a törvé-

A törvényhozó azonban csak a korábbi szabályozás formai alkotmányellenességét vette figyelembe, s három év múlva az iratbetekintési jogot érintetlenül hagyva, a többi alkotmányellenes szabályt törvényi szinten ismét bevezette. 1998-ban az Alkotmánybíróság a titkot tartalmazó iratok eljárási szabályait vitató bírói kezdeményezés kapcsán a védelemhez való jogot ismét alapjaiban kifejtette.[295] Már 1991-es határozat megállapította, hogy a védelem joga a terhelt és a védő jogosítványaiban, s a hatóságok kötelezettségeiben az egész büntetőeljárás menetében testet ölt; az ügy szűkebb tárgyát érintve pedig kimondta, hogy ez a jog a védelemre való felkészülést is garantálja, továbbá hogy a vádirat birtokolása ehhez alapvető fontosságú.[296] Az 1998-as határozat, amely erősen támaszkodik a strasbourgi joggyakorlatra, nem csupán a terhelt és védő jogainak együttes szemléletében tartja lehetségesnek a védelemhez való jog alkotmányos megítélését, hanem azt a tisztességes eljáráshoz való jogba is beágyazva értelmezi, s ezen belül a fegyverek egyenlősége elvét érvényesíti az ítéletben. Az időközben kifejlesztett fogalmi készletből tehát él a határozat a joganyag és a rokon jogelvek *együttes* szemléletével; felhasználja a *hatékonyság* kritériumát, amely az Alkotmánybíróság működésének második felében egyre nagyobb szerepet játszott;[297] az *alapjog-korlátozás dogmatikája* tekintetében konszolidáló ítéletként szolgál, kifejti a szükségesség/arányosság módszertanának viszonyát a bizonyos alapjogok esetében az Alkotmányból eredő, konkrét mérlegelési szempontokat vagy abszolút követelményt meghatározó mércékhez; leírja továbbá a védelemhez való jog minimális követelményeit (megfelelő idő és eszközök a védelemhez való felkészülésre). Merít a határozat a terhelt és védő jogainak egymáshoz való viszonyáról lefolyt (alább ismertetendő)

nyi szabályozás általános alkotmányossági korlátaira (szükségesség/arányosság) is felhívta a törvényalkotó figyelmét [25/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 414.].

[295] 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91.

[296] „A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik." (ABH 1991, 415.)

[297] „Az Alkotmánybíróság az így kiterjesztett, eredményes működésében tekintett védelemhez való jog korlátozásának alkotmányosságát vizsgálja" (ABH 1998, 94.). A hatékonyságot egyébként főleg államszervezeti kérdésekben alkalmazta az Alkotmánybíróság (lásd frakciók, kétharmados törvények).

alkotmánybírósági vitából is. Itt már egyhangú alkotmánybírósági álláspont, hogy a titkok harmadik személyekkel szembeni védelme érdekében nem kizárt, hogy a védőnek az iratok bírósági épületen kívüli birtokolása tekintetében szélesebb jogosítványai legyenek a terhelténél. Az indítványra szűkítve a határozat hozadéka, hogy megsemmisíti a terhelt és védő vonatkozásában az állam- és szolgálati titkot tartalmazó büntetőeljárási iratokról a másolat adását korlátozó rendelkezést, továbbá az ilyen dokumentumok szabad birtoklását és használatát korlátozó törvényi szabályt. A törvényhozónak szól, hogy a védelemnek mindazokat a dokumentumokat ismernie és birtokolnia kell, amelyeket a vád ismer és birtokol, valamint, hogy a harmadik személyekkel szembeni titokvédelemnek milyen alkotmányos határai vannak.

b) Az eljárás tisztességes voltát természetesen másként állapítják meg a konkrét ügyben döntő bíróságok (így például a nemzetközi bíróságok), s mást mondhat róla az absztrakt normakontrollt végző magyar Alkotmánybíróság. Így az Alkotmánybíróság csak módszertani megjegyzésként írhatja le, hogy – valamely konkrét ügyben – a fair trial olyan minőség, amelyet csakis az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, s ezért akár az összes részletszabály betartása ellenére sem áll fenn (avagy egyes garanciák hiánya ellenére mégis tisztességes az eljárás). Bár volt az Alkotmánybíróság előtt olyan egészen rendkívüli ügy az igazságtételi törvényhozás során, amikor *törvényről* állapíthatta meg, hogy az aszerint való eljárás minden egyéb garancia példaszerű betartása ellenére sem lenne tisztességes, s ki is mondta, hogy az ilyen eljárás is alkotmányellenessé válik, mert a büntetőeljárással szükségképpen érintett „alapjogok korlátozásának sem alkotmányos, sem büntető anyagi jogi célja és értelme nincs". Ez volt a helyzet az Országgyűlés által elfogadott „igazságtételi" törvénnyel, amely az elévülés miatt az eljárás megszüntetését csak a bűncselekmény elkövetésének bírói megállapítása után tette volna lehetővé.[298] Normális esetben azonban az Alkotmánybíróság arra van utalva, hogy a büntetőeljárás tisztességes voltára általános ismérveket állapítson meg: ezért folyamodik részelemekhez és példákhoz. A védelem jogáról szóló 1998-as ügyben a fegyverek egyenlősége a fair trial vitán felüli alkotórésze, s azon a követelményen keresztül, hogy a vád, illetve a terhelt és a védő a releváns adatokat ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg, átfedésben van a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való

[298] 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 303., 304. Az Alkotmánybíróság a határozatban nem említette a fair trial alapelvét, hanem a nem sokkal azelőtt az anyagi büntetőjogra kifejtett [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.] alkotmányos büntetőjog elveit alkalmazta eljárási alapelvekre is.

felkészülés kellő idejének és eszközeinek a követelményével. Ezeket az elveket ezúttal az indokolásban hagyta az Alkotmánybíróság, a tenorban csupán a támadott jogszabályokra vonta le belőlük a következtetést.

Más határozatok további példákkal építették tovább a büntetőeljárás tisztességes voltára vonatkozó absztrakt kazuisztikát. Nem sérti például ezt az elvet, hogy a büntetőeljárási törvény nem szabályozza a nyomozást megtagadó vagy megszüntető határozat és az azt meghozó személlyel szembeni kizárásról való döntés időbeli sorrendjét, de sértette, hogy az Egészségügyi Tudományos Tanács felülvéleményének kialakításába bevont szakreferens személyét a felek nem ismerhetik meg automatikusan.[299] A tisztességes eljáráshoz való jogból vezette le az Alkotmánybíróság *a büntetőigény megfelelő időn belüli elbírálását.* Az ezt szolgáló büntetőeljárási egyszerűsítések ismételten ütköztek más büntetőjogi alkotmányos garanciákkal, mint a jogorvoslat, vagy az ugyancsak a fair eljárás részét képező pártatlan bíróság elve. Az Alkotmánybíróság a tárgyalás mellőzésével hozott büntetőítélethez („büntetőparancshoz") fűzött garanciákat elégségesnek látta ahhoz, hogy a terhelt ellentmondása esetén tartandó tárgyalásból a büntetőparancsot hozó bíró ne legyen kizárva. Az érintettek jogsérelmének orvosolhatatlanságát viszont súlyosabbnak tartotta az eljárás gyorsaságánál, és megsemmisítette azt a szabályt, amely szerint vétségi eljárásban az elsőfokú bíróság relatív eljárási hibái közül csak az ad okot kasszációra, ha a bíróság nem merítette ki a vádat.[300] Az eljárás gyorsításának természetesen mindig ára van, s büntető-, de mindenképpen jogpolitikai kérdés, hogy ezt a jogalkotó hajlandó-e (avagy az elhúzódott eljárások tömege miatt kényszerül-e) megfizetni. Az Alkotmánybíróság sikerrel vonult vissza ebben a kényes kérdésben mind a büntető-, mind a polgári eljárást tekintve egy valóban alkotmányjogi szempont mérlegelésére: van-e elegendő egyéb garancia, amely szükség esetén kiegyensúlyozhatja az eljárás egyszerűsítésével okozott sérelmeket.[301]

[299] 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 318., 321. Ha a kizárási kérelemnek helyt adnak, nincs akadálya az (újabb) nyomozás elrendelésének. Más kizárási szabályokat is a tisztességes eljárás szabályán belül bírált el az Alkotmánybíróság már korábban is, lásd 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346.

[300] 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 348–350.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 377., 379.

[301] A polgári perben a fellebbezés tárgyalás nélküli elbírálásához lásd 26/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990, 120. és 29/1990. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 126. A Pp. 130. § (2) bekezdés híres *i)* pontját, amely alapján a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította, ha a felperes követelése nyilvánvalóan alaptalan, vagy lehetetlen szolgáltatásra irányul, 1954-ben vezették be, 1957-ben hatályon

Magának a terheltnek két joga: a védelemhez való jog és az *(eljárásbeli) önrendelkezés* közötti összeütközésben kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, amikor azt vizsgálta, alkotmányosak-e a Be. rendelkezései, amelyek szerint a terhelt megtilthatja, hogy a védő az ő javára felülvizsgálati indítványt vagy perújítási kérelmet nyújson be.[302] Az előző ügynek a védelemhez való jogról tett általános megállapításaival szemben[303] ez a határozat éppen a védelemhez való jog két szögesen ellentétes felfogása alapján osztotta meg végletesen a bíróságot. (Négy különvéleménnyel szemben öt szavazat alkotmányosként fenntartotta a terhelt jogát a rendkívüli jogorvoslat megtiltására a védőnek.) A szakadás – minden várakozás ellenére – látszólag nem a védelemhez való jog szubjektív (önrendelkezési) és objektív, intézményi (az anyagi igazság érvényre juttatását segítő közfunkció) felfogása mentén történt. Az egész Alkotmánybíróság elismerte, hogy a védelemhez való jog keretében a védő a jogait – elsősorban kötelező védelem esetén – a terhelt érdekében, annak akaratától függetlenül, sőt a terhelt akarata ellenére is gyakorolhatja. A büntetőügy jogerős befejezésének hatását ítélte meg ellentétesen a bíróság két fele. A határozat szerint ezután az önrendelkezés korlátozása már nem indokolható. A különvélemények szerint nem a védelem, hanem a hatóságok és az eljárás korlátozza a terhelt önrendelkezését: amíg akarata ellenére eljárás alá vonható, a védelem ugyanígy felléphet javára. A határozat tehát valójában a rendkívüli jogorvoslatok problémáját veti fel. Az ártatlanság vélelmének megdőlte a jogerős ítélettel a terhelt önrendelkezését szabadítja-e fel, avagy – ha igaz, hogy a felülvizsgálatban már a bűnösség vélelmével vesz részt – még inkább az akaratától független intézményes védelemre utalja a terheltet? A határozat itt arra a kérdésre vált át, hogy a jogerő után alanyi jogon igénybe vehető jogorvoslat esetén milyen következmények kapcsolhatók alkotmányosan az ügy „befejezettségének" ehhez a stádiumához.[304] A felülvizsgálati eljárás jellege azonban csak az

kívül helyezték, majd 1972-ben „gyakorlati igényekre" hivatkozva ismét bevezették. Az Alkotmánybíróság szerint azonban gyakorlati igények önmagukban nem indokolhatják a bírósághoz fordulás jogának korlátozását [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993. 356.].

[302] 1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683.

[303] A 25/1991. (V. 18.) AB határozat egyforma súllyal beszél a védelem jogán belül a terhelt jogairól (köztük arról, hogy védőt vehet igénybe) és „a védő azon eljárási jogosítványairól, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiről, amelyek részéről a védelme ellátását lehetővé teszik" (ABH 1991, 415.).

[304] Az Alkotmánybíróság csak 1991-ben véglegesítette gyakorlatát, amely szerint az alkotmányjogi panaszra nyitva álló határidőt a jogerős határozattól számítja, és a rend-

egyik szál. Mögötte mégis elintézetlenül marad a kérdés, hogy a védelemhez való jog tartalmazza-e a terhelt önrendelkezését, s csak egyes esetekben szorul háttérbe, vagy pedig természete szerint független a terhelt akaratától. De ez utóbbi esetben mivel lenne indokolható, hogy nem minden esetben kötelező a védő részvétele a büntetőeljárásban? S ha a törvényhozó szelektálhat az ügy súlya vagy a terhelt állapota szerint, miben különbözik ettől elvileg az eljárási szakaszok szerinti különbségtétel? A védelemhez való jogról szóló 1998-as határozatban a bírák szintén csak egy részkérdésben, az államtitkot tartalmazó iratok birtoklása tekintetében értettek egyet azzal, hogy a védő jogosítványai szélesebbek lehetnek a terhelténél (az utóbbinál szigorúbban vizsgálható, képes-e a fizikai titokvédelemre). Ám az Alkotmánybíróság itt hozzáfűzte, hogy ilyen szabályozás esetén alkotmányos követelmény lenne a terhelt védelmében ügyvéd eljárása akkor is, ha azt egyébként a Be. nem írná elő.[305]

A kis ügynek tartott – a *Magyar Közlöny*ben nem is publikált – határozat nem csupán ezeket a kérdéseket hagyja nyitva, hanem éppen az egyik különvélemény felvetése folytán arra is ráirányítja a figyelmet, hogy a védelemhez való jog egyik legfontosabb aspektusa mennyire hiányzik az alkotmánybírósági gyakorlatból, és mennyire nem ragadta meg az Alkotmánybíróság sem az alkalmat, hogy a problémát kiélezze. Ismét *az alapjoggyakorlás anyagi alapjairól* volna szó: a kirendelt védő kirendelése a jogerős ítélettel véget ér.[306] Pedig a kérdés korábban önálló eljárás tárgya is volt: az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek, hogy az állam a terhelt felmentése esetén csak a kirendelt védő költségeit téríti meg, másrészt csak a bűnösség megállapítása esetén kötelezik a terheltet arra, hogy a kirendelt védőnek a megbízás esetén járó díjat fizesse meg.[307]

Az ártatlanság vélelme

Az ártatlanság vélelme az Alkotmánybíróság ítélkezésében egyrészt mint a büntetőjogi garanciák abszolút voltának egyik példája szerepel: az ártatlanság vélelmét nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni.[308] A bíróság az ártatlanság vélel-

kívüli jogorvoslatot nem veszi figyelembe, azaz párhuzamosan kell (lehet) folytatni a két eljárást [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361.].

[305] ABH 1998, 100., 97.

[306] ABH 1995, 689. skk., különvélemény.

[307] 401/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 528. Az egyik bíró itt is különvéleményen volt.

[308] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 83.

mét már 1991-ben kiterjesztette a devizahatósági eljárásra – jóllehet azon a kerülőn át, hogy az ügyfél ott előírt nyilatkozattételi kötelezettsége arra vezethet, hogy önmagát bűncselekménnyel vádolja. Ez utóbbira kötelezés alkotmányellenességét a határozat a devizahatóságin kívül „egyéb eljárásokra" is érvényesnek mondja ki.[309] Ez volt a büntetőgaranciák kiterjesztésének első lépése a strasbourgi értelemben vett, büntetőeljáráshoz hasonló eljárásokra. Itt annak példájaként idézzük, hogy az Alkotmánybíróság kezdettől fogva olyan fontosnak tartotta a büntetőjogi garanciákat, hogy belefogott kiterjesztő értelmezésükbe – ezúttal még nem is Strasbourg által ösztönözve. Az Alkotmánybíróság hamarosan kijelenti, hogy az ártatlanság vélelme, azaz az abból adódó bizonyítási szabályrendszer érvényesül az elkobzásra irányuló eljárásban is; mégpedig annak ellenére, hogy az elkobzási eljárás tárgya fogalmilag nem az érdekelt személy büntetőjogi felelősségének megállapítása, s a gyakorlatban sem minden esetben függ össze azzal; s ezért az elkobzási eljárás az ártatlanság vélelmével nem is lehet ellentétes. Az elkobzás azonban büntetőjogi jogkövetkezmény, s az arra vezető eljárásban a büntetőbíróságnak alkalmaznia kell a büntetőeljárás garanciális alapelveit.[310] Alkalmazandónak tartotta továbbá a bíróság az ártatlanság vélelmét a köztisztviselő fegyelmi eljárásában is.[311] Megállapította azt is, hogy az ártatlanság vélelmének az (orvosi) kamarai fegyelmi eljárásban mindvégig érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság itt már kifejezetten követte az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát a jogvédelmi garanciák érvényesülésére a szankciót kiszabó, de nem bírósági eljárásban.[312] Végül 1997-ben megerősítette az Alkotmánybíróság 1991-ben már kifejtett álláspontját, hogy az ártatlanság vélelme a szabálysértési eljárásban is érvényesül. Ez elsősorban azért minősül kiterjesztésnek, mert a (többségi) határozat

[309] Így az államigazgatási eljárásra is. 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193., 195.

[310] 1624/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 512., 513.

[311] 941/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 550. Az ártatlanság vélelme itt is, mint az előbb idézett elkobzási ügyben, elvi megállapítás; a konkrét indítvány, amely a jogszabályt az ártatlanság vélelmére hivatkozva támadja, nem vezet sikerre. Mint ebben az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, az ártatlanság vélelme nem akadálya a fegyelmi eljárás alatti közbeeső intézkedéseknek, az adott esetben az állásból való felfüggesztésnek.

[312] Annál is inkább, mert a garanciák megkövetelésére Strasbourgban is orvosi kamarai eltiltások kapcsán került sor [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 271.].

mindkét esetben vegyes, államigazgatási *és* büntetőjogi jellegűnek mondja a szabálysértési jogot.[313]

Az ártatlanság vélelme javára azonban kevés alkalma volt az Alkotmánybíróságnak úgy dönteni, hogy azzal ellentétes jogszabályt kellett volna megsemmisítenie.[314] Annál több volt a megalapozatlan indítvány. A fent idézett példák nagyobb részében is az ártatlanság vélelmének érvényesülése az adott eljárásban elvi megállapítás maradt, miközben az arra hivatkozó konkrét indítványt elutasította a bíróság.[315] Érdekes módon, talán csak a diszkrimináció tilalma az az alkotmányi szabály, amely alkalmasabb volt arra, hogy mindenfajta állampolgári sérelemnek, az államtól méltatlannak érzett eljárás elleni tiltakozásnak hivatkozási alapjául szolgáljon. Az átvilágítási törvénytől kezdve azokig a tipikus indítványokig, amelyek minden állami ellenőrzésben, visszaélés ellen biztosító kötelezésben azt látják, hogy „az állam feltételezi a polgárokról, hogy csalnak", hosszú az elutasított indítványok sora.[316]

[313] 1991-ben nem tartotta az Alkotmánybíróság az ártatlanság vélelmével ellentétesnek, hogy az eljárás alá vontat a szabálysértési jog elkövetőnek nevezi. Ez ugyanis anyagi jogi meghatározást adó szakkifejezés, amely értékelést nem tartalmaz. A szabálysértési eljárásban nem érvényesül a büntetőeljárás összes garanciája, így nincs szükség a különböző eljárási jogállást kifejező differenciált fogalomhasználatra sem az eljárás különböző szakaszaiban. „Nem deklarált az ártatlanság vélelme sem, noha annak bizonyos elemei, így a hatóságok bizonyítási kötelezettsége és a kétségeknek az elkövető javára való értékelési kötelezettsége érvényesül ebben az eljárásban is" [1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562.].
Az 1997-es határozat szerint az ütközik az ártatlanság vélelmébe, hogy a szervezet vezetőjét vonják felelősségre, ha az elkövető személyét nem tudja megnevezni [63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 371., 372.].

[314] Ezen az alapon mondta ki az Alkotmánybíróság a Be. azon rendelkezésének alkotmányellenességét, amely jogerős ítélet alapján kiállott szabadságvesztésért nem tette lehetővé a kártalanítást az eljárás utólagos megszüntetése esetén [30/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 155.], lásd az előző jegyzetben legutoljára idézett ügyet is.

[315] További ilyen eset, amikor a gépjármű-vezetői engedély rendőrhatósági megvonását közlekedési bűncselekmény alapos gyanúja miatt indított eljárás kapcsán nem tartotta az ártatlanság vélelmével ellentétesnek az Alkotmánybíróság. A gyanúsított akár személyes szabadságától is megfosztható; az engedély megvonásához több garanciát is rendel a jog [3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 67.].

[316] Más büntetőjogi garanciákra is előfordulnak hasonló szellemű hivatkozások, például a védelemhez való jogot sértené, hogy az ügyvédnek állt bíró két évig nem láthat el képviseletet volt bíróságán [52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159.]. A III/III-as ügyre lásd ABH 1994, 348., 368.; vagy a mondott szellemben: az ügyvédi

A „kollektív bűnösség" alkotmányellenessége

A kollektív bűnösség kérdése abban az összefüggésben merült fel, hogy az 1945-ben és a háború befejezésével kapcsolatban hozott további jogszabályok bizonyos szervezetekhez tartozást joghátrányokkal sújtottak, többek között súlyos bűncselekménynek (háborús bűntettnek) nyilvánítottak. A „kollektív felelősség" indokkal az Alkotmánybíróság elé került ügyek tágabbak voltak a szűken vett büntetőjogi kérdésnél, mint ahogy a kollektív szankciók határa is elmosódott a bűntettet megalapozó csoportok (alkotmányellenesen) határozatlan definícióján át egészen a kétségkívül egyéni, noha tömegesen követett magatartások bűncselekménnyé nyilvánításáig.[317] Másrészt nem is volt szó mindig büntetőeljárásról; például az ex lege vagyonelkobzás alá eső csoportok meghatározásánál keveredett a szervezetek megnevezésével és az (utólagosan) bűncselekménnyé nyilvánított magatartások révén való csoportképzés.[318] Az ügyek aktualitását kivétel nélkül az egykori hátrányos következmények megszüntetése, s különösen a kárpótlásra jogosultság tisztázása adta: az új semmisségi és kárpótlási törvények ugyanis kizárták a rehabilitációból a háborús és a népellenes bűncselekmények elkövetőit.

Az Alkotmánybíróság kezdetben igen szélesen határozta meg az alkotmányellenesség alapját (az összes büntetőjogi és eljárási garancia, és a diszkriminációtilalom sérelme),[319] s csak azután állapodott meg a fair eljárás sérelménél, mint a kollektív szankciók alkotmányellenessége alapjánál.[320] Erre a tételes alkotmányi alappal rendelkező kérdésre fordította tehát

ellenjegyzés bevezetése ingatlan-adásvételi szerződésen „azt sugallja, hogy az állampolgárok meghamisítják a benyújtott okiratokat" (ABH 1995, 371.).

[317] Például hazaáruló és népellenes bűnös, aki (ismét) felvette német hangzású családi nevét. A téma e vonatkozásához lásd 66/1992. (XII. 17.) AB határozatot, ABH 1992 299. skk.

[318] Lásd előző jegyzet.

[319] 44/1991. (VIII. 28.) AB határozat, ABH 1991, 428., 431. „A volt csendőrségi személyek és hozzátartozóik nyugdíjigényeinek elvesztését kimondó azon rendelet, amely kezdő mondata »megállapítja a csendőrség mint testület felelősségét«, az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe és a 70/A. §-ába ütközik, azonkívül sérti az egyezségokmány szintén diszkriminációt tiltó 26. cikkét is."

[320] 66/1992. (XII. 17) AB határozat, ABH 1992, 293., 300. „Ellentétes és összeegyeztethetetlen az Alkotmánnyal az a szabályozás, amely a törvény erejénél fogva teljes vagyonelkobzással sújt egyes magatartásokat és szervezetekhez tartozást akként, hogy az érintettek felelősségének egyéni vizsgálatára nem is kerül sor. Az Alkotmány alapján mindenki igényt tarthat arra, hogy ügyében független és pártatlan bíróság nyilvános tárgyaláson, igazságos ítéletet hozzon."

át az Alkotmánybíróság a „kollektív bűnösség" elbírálását. Ezt alkalmazta abban az eljárásban is, amelyben az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága e címen támadta a népbírósági törvényeket, többek között azt a rendelkezést, amely háborús bűnösnek nyilvánította azt a magyar állampolgárt, aki belépett a német hadseregbe vagy biztonsági szolgálatokba. A határozat a fenti ismérvre hivatkozva nem állapított meg „kollektív felelősség" miatti alkotmányellenességet. „Nem az Alkotmánybíróság feladata annak feltárása, hogy a népbíróságok ténylegesen a vélelmezett bűnösség alapján ítélkeztek-e, azaz vizsgálták-e vagy sem a belépés önkéntességét."[321] Az Alkotmánybíróság merev tartózkodása attól, hogy a népbírósági törvények alkalmazásáról állást foglaljon, nemcsak abban nyilvánult meg, hogy fel sem merült e jogszabályi rendelkezés (ez esetben feltehetően könnyen megállapítható) élő jogként megvalósult tartalma szerinti elbírálása, hanem az alkotmányellenes szabályokon nyugvó elítélések felülvizsgálatának gyakorlati kizárásában is. Végeredményben jelentős különbség alakult ki az alkotmánybírósági megítélésben a szervezetbe belépés (a német hadsereg esetében) vagy a szervezethez tartozás (a Volksbund-tagságnál) mint a kollektív szankció alapja között. Indokolhatja ezt, hogy a szankció az egyik esetben az egykori bírói eljárás alapján, a másikban viszont a törvény erejénél fogva állt be; az első eset tisztán büntetőjogi jellege; továbbá az is, hogy ebben az ügyben a büntetőrendelkezés más okból – visszaható hatálya miatt – egyébként is alkotmányellenes és megsemmisítendő volt. Az egykori „kollektív" felelősségre vonásokra maga a törvényhozó sem büntetőjogi választ adott, amikor a semmisségi törvények sorozatával az egykori elítéléseket ex lege semmissé nyilvánította.

A népbírósági törvény ügyében az Alkotmánybíróság elidőz a kollektív bűnösség és kollektív felelősség fogalmánál, és az utóbbit a kezdetleges büntetőjogi gondolkodás korába helyezi, amikor az elkövető mellett vagy helyette családja, törzse stb. felelt. A szabálysértési törvény felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság találkozott egy rokon intézménnyel: ha a szabálysértés munkaviszonyból származó kötelesség megszegése, s az elkövetőt a szervezeti egység vezetőjének nyilatkozata alapján sem lehet megállapítani, a munkahelyi vezetőt vagy a munkáltatót kell felelősségre vonni. A határozat a rendelkezést a jogbiztonság és az ártatlanság vélelme sérelme miatt semmisítette meg.[322]

[321] 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 56.

[322] 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 371., 372. Az indokolás a „közvetett tettesség" e formáját ellentétesnek mondja mind a szabálysértési törvényben meghatározott „elkövető" fogalmával, mind a felróhatóság követelményével. A rendelkezés

Az indítványokkal ellentétben nem tekintette az Alkotmánybíróság még kollektív „szankciónak" sem, hogy az életüktől és szabadságuktól politikai okból, jogtalanul megfosztottak kárpótlásából a törvény kizárta a hivatásos államvédelmiseket, a karhatalmistákat, az 1956-os forradalom leverése miatt kitüntetetteket, és azokat, akik a forradalom és szabadságharc leverésében önként részt vettek. A bíróság szerint nem kollektív felelősségről, hanem kollektív érdemtelenségről van szó, amelynek – nem alapjogról lévén szó – ésszerű alapja, hogy a kizárt csoportok a kárpótlást keletkeztető tényállások megvalósításában aktívan közreműködtek.[323]

A garanciák kiterjesztése más eljárásokra

A büntetőjogi garanciák kiterjesztését a „rokon" eljárásokra az Alkotmánybíróság 1991-ben az ártatlanság vélelmének megkövetelésével az igazgatási eljárásokban megkezdte. Egy 1996-os ítéletből következően ez az elv a köztisztviselők fegyelmi eljárásában is alkalmazandó.[324] A visszaható hatályú kötelezés tilalma általános elv, a büntetőjog és igazgatásrendészeti intézkedés határán fekvő szankcióra való alkalmazása nem tekinthető igazi garanciakiterjesztésnek.[325] A magyar jogban nem valamely garancia kiterjesztő értelmezése felől lehet a kérdés lényegét felmutatni, hanem a „szabálysértések" státusának rendezetlensége felől. Ettől függően kell ugyanis az összes büntetőjogi és eljárási garanciának érvényesülnie a szabálysértések területén is. A kérdés mint a szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadásának kizárt volta merült fel, többször is. 1993-ban az Alkotmánybíróság két indítványt is elutasított, amelyek az államigazgatási eljárásról szóló törvénynek azt a szabályát támadták, amely szerint annak hatálya a szabálysértési eljárásra nem terjed ki. A bíróságok ennek alapján utasították el a szabálysértési határozatok felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés önmagában nem korlátozza a jogorvoslatot, hiszen a törvényhozó másutt szabályozhatja a bírósághoz fordulást.[326] Az Alkotmánybíróság ekkor még nem élt azzal a jogával, hogy hivatalból eljárást indítson mulasztás megállapítására. Ismeretes, hogy az európai emberi jogi egyezményhez azzal a fenntartással csatlakoztunk, hogy Magyarország a

nyilvánvalóan a büntetőjog alapvető garanciáival ellentétes, ám a többségi indokolás kitartott a szabálysértés kétarcúsága, azaz részben igazgatási karaktere mellett.

[323] 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31., 64.

[324] 941/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 548., 550.

[325] 119/B/1992. AB határozat, ABH 1997, 567. A gépjárművezető utánképzésre kötelezésének szankciójellege is vitatott volt a bíróságon belül.

[326] 344/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 654.

szabálysértési határozatok bíróság előtti felülvizsgálatát nem képes biztosítani – de az Igazságügyi Minisztérium a megtámadhatóság előkészületeiről és közeli bevezetéséről tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. Az azonban, hogy a strasbourgi fenntartás csak az ottani bíróság előtt menti ki a magyar államot az egyezmény megsértése alól, de az alkotmányellenesség szempontjából közömbös, soha nem volt kétséges – mint ahogy az anyagi és a felkészülési időre hivatkozó érvek nem befolyásolták az Alkotmánybíróságot abban sem, hogy 1990-ben az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának bevezetésére kötelezze az Országgyűlést. A szabálysértések vonatkozásában ez az idő 1997 végén jött el: az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést állapított meg, s 1998. december 31-ei határidővel kötelezte az Országgyűlést a szabálysértési határozatok bírói felülvizsgálatának bevezetésére.[327] Ugyancsak előírta a határozat, hogy a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatásáról csakis bíró határozhat.

A büntethetőség határai; az „alkotmányos büntetőjog"

Az Alkotmányban kifejezetten szereplő, klasszikus garanciák mellett az Alkotmánybíróság ítélkezésének másik büntetőjogi témája *a büntethetőség alkotmányos határainak megállapítása.*

a) Ez természetesen mindig az egyes büntető jogszabályok vizsgálata kapcsán merül fel; de három különböző kérdés felé ágazhat el. A leggyakoribb és szokásos eljárás arra irányul, hogy valamely cselekmény büntethetősége – abban a megfogalmazásban, ahogy azt a Btk. vagy más jogszabály tartalmazza –, vagyis hogy valamely büntetőjogi *tényállás* alkotmányos-e. Ez nemcsak a különös rész tényállásaira vonatkozik, hanem büntetési nemekre (halálbüntetés, büntetési nemek átváltoztatása) vagy például elévülési rendelkezésekre is.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatát esetenként ennél szélesebb körre is kiterjeszti; a határozat ilyenkor a támadott tényálláson túlmenően magáról a *védett tárgy* büntetőjogi védelmének feltételeiről tartalmaz megállapításokat.

További határterülete az alkotmánybírósági ítélkezésnek az, amikor a tényállás *alkalmazásának* alkotmányos határairól kell döntenie – vagy úgy,

[327] 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365. A bíróság azonban nem volt egységes abban, mi a mulasztás jogalapja. A többségi határozat a szabálysértést „kétarcú jogintézménynek" tartva mind a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának hiányára, mind („az ellene emelt vád ellen") a bírósághoz fordulás jogára hivatkozik. Három alkotmánybíró azonban kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében látta a felülvizsgálat alkotmányos okát.

hogy általában alkotmányos követelményeket ír elő az értelmezés számára, vagy úgy, hogy maga az alkotmánybírósági döntés fordul meg azon, vajon a jogalkalmazóra bízható-e teljes egészében a fennálló alkotmányossági veszélyek elkerülése, avagy szükséges az Alkotmánybíróság, illetve a törvényhozó beavatkozása.

A bűncselekmények megállapítása a demokratikus törvényhozó hatásköre. A parlament és kormány a maga büntetőpolitikájának megfelelően dönti el, mikor milyen cselekedetek vagy mulasztások ellen, milyen szigorú eszközökkel lép fel. (A bíróságok függetlensége jelenik meg azután abban, hogy a törvényhez kötöttség keretein belül milyen saját értelmezést és gyakorlatot fejlesztenek ki.) Hasonlóan ahhoz, ahogy a „közérdek" meghatározását nem, csak az arra hivatkozás indokoltságát vizsgálja az Alkotmánybíróság, alapvetően és önmagában a bűncselekmények megállapítását sem bírálja felül. A „kivonulás" és az ellenőrzés lehetőségének fenntartása azonban itt is együtt jár, mint az összes policy-kérdésben (lásd például fenn az eljárás gyorsítását). Mint az Alkotmánybíróság 1995-ben megfogalmazta, nincs jogosítványa a büntetőpolitikai célok helyességéről és indokairól, még kevésbé azok célszerűségéről és hatékonyságáról dönteni. Viszont határoz a jogszabállyá vált politikai döntés alkotmányosságáról, s megállapítja a büntetőpolitika alkotmányos határait.[328] „Bár a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a demokratikus többségi vélemény – és érzület – érvényesülésének tere, kivételes esetekben itt is érvényesülhet alkotmánybírósági kontroll" – jegyzi meg másutt *obiter* a bíróság. Némileg leszűkítve meg is ismétli: „a közrendet és benne az erkölcsöket is a képviselőknek joguk van érvényesíteni – amíg valamely más okból az Alkotmány határaiba nem ütköznek".[329]

A valamely bűncselekmény alkotmányosságát vitató indítványok nyomán nem mindig volt szükség arra, hogy az Alkotmánybíróság ennek a nagyon kényes büntetőpolitikai kérdésnek közvetlen alkotmányossági felülbírálatához folyamodjék. Az eszköztár eleve csak 1992-ben alakult ki. Addig, és részben azután is még a „jó" indítványok is elintézhetők voltak más alapon, amelyeket vagy a tényállás kínált, vagy pedig a politikai kérdés szemszögéből semleges elveket lehetett igénybe venni, mint például a norma világosságát.[330]

[328] 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 573., 574.

[329] A második homoszexuális-ítélet [21/1996. (V. 17) AB határozat, ABH 1996, 74., 82.].

[330] Ebből kitűnik, hogy voltak a Btk. téves értelmezésén alapuló („rossz") indítványok is, például 58/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 211., vagy 691/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 615.; 116/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 582.

Jóval ritkább, amikor a vizsgált bűncselekmény tényállásán túlmenő, *a védett tárgyat* érintő megállapítások szükségesek. Ezekben az esetekben rendszerint két tényező találkozik: a támadott büntetőrendelkezés hatályos alakjában alkotmányellenes, de az elv, amelynek félreértett vagy technikailag tökéletlen kivitele, alkotmányosan is megvalósítható. Ez utóbbi határozati kimondására éppen az egyoldalú vagy szélsőséges vélemények helyretétele érdekében, az Alkotmánybíróság egyensúlyteremtő funkciójában van szükség. (A hatóság vagy hivatalos személy becsületének büntetőjogi védelme nem ellentétes az Alkotmánnyal – a Btk. hasonló című 232. §-ának rendelkezései azonban ellentétesek. A kollektív, vagy csoportok sérelmére elkövetett becsületsértés büntetése alkotmányosan lehetséges, de csak adott veszélyküszöb felett; a nemi erkölcs büntetőjogi szankcionálása ugyan visszaszorul, de vannak ma is kétségtelen határok, mint a vérfertőzés vagy a megrontás.)[331] Ugyanez a probléma megjelenhet tisztán módszertani megközelítésben: például a „köznyugalom" mint kétségkívül alkotmányosan védhető tárgy mennyiben viseli el az absztrakt veszélyeztetési tényállásokat? (Lásd közösség megsértése, rémhírterjesztés, sajtótermék terjesztésének betiltása.) Alkotmányosan indokolható-e a kétszeres büntetés, például egyszer az önmagában is (bűnszövetségben) megvalósult bűncselekmény, azonkívül az

Sok esetben az Alkotmánybíróság nem használta a mindjárt ismertetendő „alkotmányos büntetőjogi" érvelést, hanem közelebbi indokokkal utasította el az indítványt. A tényállásból folyó lehetőséggel élt az Alkotmánybíróság, amikor a hanyag kezelés és a rongálás gondatlan alakzatát kizárólag azzal az indokkal semmisítette meg, hogy a Btk. ellentétes a köz- és a magántulajdon egyenjogúságával [Alkotmány 9. § (1) bekezdés 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40.].

További példák a nem módszertani érvelésre: a tartási kötelezettség elmulasztásának kriminalizálását a gyermek érdekére hivatkozással utasította el az Alkotmánybíróság [955/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 525.], a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény további alkotmányellenességét pedig gyakorlatilag az indítvány hiányával [miután a Btk. összhangját a genocídium-egyezménnyel megállapította [1523/C/1992. AB határozat, ABH 1993, 633]. Keretténállás önmagában nem bírálható el (2269/B/1991. AB határozat, ABH 1996, 381). A norma világosságának hiánya a bűncselekményi tényállás megsemmisítésére szolgálhat. Az elévülési törvény elleni egyik érv ez volt – bár ott az Alkotmánybíróság elvi kifejtései sokkal fontosabbak és a továbbiakra nézve meghatározóak voltak [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 79., 80.].

[331] Számtalan analógia kínálkozik: a közszolgálati rádió és televízió kormányfelügyelete önmagában nem, de a vizsgálatkori magyar jogi helyzet alkotmányellenes; a bírósági elnökök kinevezésében nem önmagában a miniszteri jogkör, de annak kizárólagossága alkotmánysértő; a levéltári kutatás korlátozása megengedett, de nem úgy, ahogy a vizsgált szabályozás rendeli stb.

„egyesülési joggal való visszaélés" miatt is? Ezeket a tényálláson túlmenő kérdéseket az Alkotmánybíróság hol rendelkező részben jeleníti meg, hol az indokolásban csupán érinti, hol pedig kitér előlük, ha például egy technikai alapú megsemmisítésben nagyobb konszenzus érhető el.[332]

Egyes általános részbeli intézmények alkotmányossági szempontú elemzése ugyancsak e szintre tartozik. Az Alkotmánybíróságnak az elévülésről kialakított felfogása túlment az igazságtételi törvényekre való alkalmazásán, noha a kérdéses tényállások valóban magáról az elévülésről rendelkeztek. A halálbüntetés mint büntetési nem alkotmányellenességének megalapozása több párhuzamos véleményben részben büntetéstani, s a büntetőjog funkcióival való érvelésre épült. A folyamatban lévő ügyek közül például a vádalku alkotmányossági megítélése lehetetlen lesz csak magára a tételes szabályra szorítkozva.

A másik végleten, *a büntető tényállás jogalkalmazási szinten alkotmányossá alakításában* részint a kényszer motiválja az Alkotmánybíróságot. A rágalmazás és becsületsértés tényállásának hivatalos személyre alkalmazásához az alkotmányos követelményeket szinte új büntetőjogi tényállást alkotva meg kellett előlegezni. (Ha ezt nem teszi meg az Alkotmánybíróság, erre is ugyanúgy hiába várhatna, mint a bírák védelméhez alkotmányosan lehetséges külön büntető tényállás megalkotására.) Az alkotmányosság normatív behatárolásának és biztosításának szükségessége, illetve a bírói gyakorlat mértékletességére bízása közötti alkotmánybírói ellentét jól követhető a sajtótermék betiltása ügyében – amelyben visszatért a közerkölcs szankcionálhatóságának kérdése is.[333]

b) Az „alkotmányos büntetőjog" fogalmának és alkotmánybírósági pályafutásának elemzése feltétlenül hozzátartozik az egyes büntető tényállások alkotmányossága kérdéséhez. Maga a fogalom és használata az Alkotmánybíróságon azonban átfogóbb igényű: általában a büntetőjogi kérdések alkotmányossági vizsgálatának alapjául szolgál. Arra határoz meg ugyanis ismérveket, hogy az állam büntetőhatalmának alkotmányos korlátai között maradt-e. Ennek megfelelően alkalmazta a módszert az Alkotmánybíróság az anyagi büntetőjogi tényállások alkotmányossági vizsgálatán kívül annak mércéjéül is, hogy büntetéskiszabási, továbbá büntetőeljárási rendelkezések megfelelnek-e az alkotmányos garanciáknak. Az alkotmányos büntetőjog így általános részbeli intézmények alkotmányosságának ellenőrzésére is szolgál. Átfogó igénye azonban ott emelkedik döntő jelentőségre, ahol ma-

[332] Mint az egyesülési joggal való visszaélés esetében [58/1997. (X. 15.) AB határozat, ABH 1997, 348.].

[333] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.

gát az alkotmányossági vizsgálat módszerét tágítja ki, s az alkotmányossági mércét az egyes nevesített büntetőjogi alkotmányi garanciákon túlmenően az Alkotmány egészében látja. E szempontból legtisztább megfogalmazása viszonylag későn, 1995-ben kelt: a „büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. A büntetőjogra számos más alapelv és alapjog is irányadó (ABH 1993, 300., 304.). Ez az adott tárgy szempontjából azt jelenti, hogy a büntetőjogi felelősséget és a büntetőjogi felelősségre vonást a büntetőjog olyan intézményének kell tekinteni, amelyet koherens és egymásra utaló büntetőjogi normák egységes szellemben szabályoznak. A koherens szabályozás alkotmányos értelme az állam büntetőjogi önkényének kizárása."[334]

Az Alkotmánybíróság 1992 óta használja az „alkotmányos büntetőjog" fogalmát. A szóhasználat francia eredetű, de a bíróság az eredeti konnotációk nélkül vette át, mint ahogy a büntetőjognak a fogalmat érintő belső vitáival sem foglalkozott. Az alkotmányos büntetőjog az Alkotmánybíróság *formuláinak* egyikévé vált, nemcsak a kifejezés sűrű használatával, hanem a korábbiak gyakori idézésével is. Ezek az ismétlések azonban nem analitikusak (s éppen ez mutatja a formulajelleget), hanem az előző idézeteket veszik át az adott ügyhöz kapcsolódó hozzáadásokkal és variációkkal.[335] Eközben egyre inkább elhalványodik, hogy az alkotmányos büntetőjognak a fent idézett alapgondolaton kívül – hogy a büntetőjogi garanciákat az Alkotmány teljes összefüggésrendszerében kell vizsgálni – két különböző alkalmazását fejtették ki a fogalmat bevezető határozatok. Ezek összemosása, sőt egymásra vonatkoztatása olyan dogmatikai nehézségeket okoz, amelyek felszínre kerülésétől valóban csakis a reflektálatlan, formulaszerű használat óvott meg. Az magától értetődik, hogy az Alkotmánybíróság a büntető jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során specifikálta és érvényesítette az Alkotmánynak a büntetőjogra vonatkozó követelményeit, és ennek során nemegyszer a büntetőjogi dogmatikát is a maga „külső", azaz alkotmányi szempontjai szerint kellett értelmeznie. Az alkotmányos büntetőjog ennek a természetes kölcsönhatásnak a megnevezésére is szolgálhat. Az Alkotmánybíróság határozataiban azonban szűkebb értelemben, mintegy mód-

[334] 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 575., 576.

[335] Az alkotmányos büntetőjog fogalmát a 11/1992. (III. 5.) AB (első elévülési) határozat vezette be (ABH 1992, 77., 85.), még teljesebben kifejtette a 30/1992. (V. 26.) AB (közösség elleni izgatási) határozat (ABH 1992, 167., 176.). További alkalmazások a korábbiak megismétlésével: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 304.; 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 575., 576.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 352.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 376., 377.

szertani szakkifejezésként szerepel. Az alábbi megjegyzések csakis erre az értelmére vonatkoznak.

Az alkotmányos büntetőjog tehát az Alkotmánybíróságnak a jogállamiságra, jogbiztonságra – a jogállamiság formális felfogásával kapcsolatban az eljárási garanciák elsődlegességére – vonatkozó, 1992 elején konszolidált nézeteit, másrészt már a „láthatatlan alkotmánnyal" meghirdetett, az Alkotmány egészét tekintő, rendszerképző módszerét alkalmazza a büntetőjogra.[336] Az elv kifejtése azonban igazodik azokhoz a konkrét ügyekhez, amelyekben az Alkotmánybíróság az alkotmányos büntetőjogot a határozat megalapozására használja. A koncepciót az ítélkezés gyakorlata két irányban vitte tovább. Egyrészt az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdését a büntetőjog önkényes állami felhasználása korlátjaként kezeli (fő alkalmazási területe az egyes bűncselekmények megállapításának alkotmányossága lesz). Másrészt a nullum crimen elvét (az egyes különös részbeni tényállásokra korlátozással szemben) kiterjeszti a büntetőjogi felelősség, felelősségre vonás és büntetés egészére (fő alkalmazási területe az büntethetőség elévülésének visszaható hatályú törvényi megváltoztatásának kizárása lesz).

Az első elévülési határozat már a koncepció mindkét irányát tartalmazza. Abból kiindulva, hogy az állam büntetőhatalma sem lehet korlátlan, e korlátot az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésében jelöli meg. „A büntetőjog tilalmai és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között."[337] Az alkotmá-

[336] Lásd 9/2992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59. Az egyes jogágak „alkotmányosításának" francia gondolata ehhez képest inkább retorikai elem, hiszen nincs tekintettel a magyar és a francia alkotmányos helyzet különbözőségére. A magyar Alkotmány (büntetőjogi tekintetben igazán kielégítően) részletes alapjogi rendelkezései ugyanis hiányoznak a francia alkotmányból; a preambulumként szereplő 1789-es deklarációt (a benne lévő nullum crimen elvvel együtt) csak az 1970-et követő évektől használja az alkotmánytanács valódi alkotmányos rendelkezésként.

[337] 11/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 85. A határozat ezután a szükségesség/arányosság közelebbi vizsgálata nélkül kijelenti, hogy az elévülési törvény azért is alkotmányellenes, „mert nem felel meg a büntetőjogi beavatkozás elkerülhetetlenségére, szükségességére és arányosságára vonatkozó alkotmányos előírásoknak sem. Az Alkotmány ugyanis még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet esetén sem teszi lehetővé a büntetőjog alkotmányos alapelveinek [54–56. §, 57. § (2)–(4) bekezdés] korlátozását vagy felfüggesztését." Eltekintve attól, hogy az alapjogok *gyakorlásának* felfüggesztése rendkívüli állapot esetén az alapjogok *törvényi*

nyos büntetőjog másik alaptétele a határozat szerint, hogy az alkotmányos büntetőjogi garanciák a büntetőjog egészére érvényesek, koherenciájuk folytán tételes megfogalmazás nélkül is. A nullum crimen és a nulla poena sine lege elve „a törvényes büntetőhatalom gyakorlása során... fokozatosan gazdagodott. A gazdagodás a törvényes büntetőjogi felelősségre vonás jogszerűségi tartalmát bővítette úgy, hogy ma már túlmutat a törvény különös részében megfogalmazott előírásokon." A határozat összehasonlító jogi vizsgálatra hivatkozva megállapítja, a nullum crimen és nulla poena sine lege elve „nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie." „A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát."[338]

Mindebből az adott ügyben az következik, hogy a visszaható hatályú, súlyosabb elbírálást lehetővé tévő büntetőtörvény alkotmányos tilalma a büntethetőség elévülésének szabályaira is kiterjed. Az elévülési törvény ezért alkotmányellenes. Bár a határozat egyes részei felfoghatók úgy, hogy kapcsolatot teremtenek az alkotmányos büntetőjog két alkalmazása között,[339] az elévülési törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának rész-

korlátozhatóságának mértékétől teljesen különböző kérdés, az indokolásnak ez a része a későbbiekben teljesen figyelmen kívül maradt – az ügydöntő elvi kérdés ugyanis az elévülés visszaható hatályú törvényi manipulálhatósága volt.

[338] ABH 1992, 86. A határozat később hozzáteszi: a büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. Például az objektív büntetőjogi felelősség tilalmára nincs szabály, de az emberi méltósághoz való jogból következik, hogy alkotmányosan csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni. Ez is alátámasztja, hogy a büntethetőség feltételeinek visszaható megváltoztatása a terhelt terhére külön szabály nélkül is alkotmányellenes (ABH 1992, 88.).

[339] Elsősorban a nullum crimen elvi kiterjesztésének befejező passzusa ilyen: „A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét. Az elévülési szabályok is csak úgy módosíthatók, ha azok az alkotmányos büntetőjogi felelősség alapintézményével összhangban maradnak." Hivatkozik a 8. § (1) és (2) bekezdésére a „büntetőjog legalitásának alkotmányos elvét" összefoglaló rész is (ABH 1992, 86., 87.). Mégis, a határozat az elévülési törvény alkotmányellenességét részletesen megindokoló része (hiszen az alkotmányos büntetőjog elvi kifejtése ehhez nyilván nem volt elég) kizárólag a visszaható hatályú súlyosbító törvényhozás tilalmának fogalmi ke-

letes elbírálása kizárólag erre a második értelmezésre épül, a 8. §-sal kapcsolatos gondolatmenet fel sem merül. Az első elévülési határozatnak ezzel az elvi megállapításával kísérelte meg az Alkotmánybíróság egy valóban súlyos dogmatikai probléma áthidalását az elévülési kérdéskört végül rendező negyedik határozatban is. Itt a bíróság megalapozta, hogy azok a bűncselekmények, amelyek a nemzetközi jog általánosan elismert elvei alapján háborús bűncselekménynek vagy az emberiség elleni bűncselekménynek minősülnek, a nemzetközi jog alapján és szabályai – ezek között garanciái – szerint üldözendők. Az elévülésről azonban a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem rendelkeznek, Magyarország az 1971-ben kihirdetett 1968. évi New York-i egyezménnyel vállalt kötelezettséget arra, hogy ezeket a bűncselekményeket visszamenő hatállyal is elévülhetetlennek tekinti. Kérdés volt ezek után, hogy ez a kötelezettségvállalás az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének értelmezésénél ugyanúgy figyelembe vehető-e, mint a nemzetközi jog általános szabályai. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „ha az alapvető kérdés tekintetében – ami a sui generis nemzetközi jogi feltételek érvényesülése a belső jog mellett – az alkotmányellenesség kizárható volt, ez a megítélés érvényes erre az azonos jellegű, és csupán járulékos kötelezettségvállalásra is. Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi felelősség összes alkotmányos feltételét a belső jogra nézve egységesen értelmezte a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban. Így jár el az Alkotmánybíróság a nemzetközi büntetőfelelősség tekintetében is." [340]

Az alkotmányos büntetőjognak ez a koherencia jegyében kiterjesztő értelmezést adó alkalmazása gyakorlatilag az elévülési határozatokra korlátozódott, s itt betöltötte feladatát. Az itt kifejezetten megnyilvánuló szemléletet másutt legfeljebb hallgatólagosan tételezhetjük fel.

Az Alkotmánybíróság a többi esetben az alkotmányos büntetőjog másik elemével, a büntetőjogi beavatkozás szükségességével és arányosságával érvel. Már az elévülési határozat is azért veszi az Alkotmány 8. § (2) bekez-

retén belül marad, egyrészt az elkövető alanyi jogát alapozza meg a büntethetetlenségre, másrészt azt vizsgálja, a még el nem évült bűncselekmény büntethetőségének meghosszabbítása valóban súlyosabb elbírálást eredményez-e. Szükség volt továbbá a törvény más vonatkozásai egyenkénti vizsgálatára is (az elévülés „nyugvása", politikai okból nem érvényesített büntetőigény, a hazaárulás tartalmának megváltozása a rendszerváltással, a kegyelmi rendelkezések).

1993-tól egyértelművé vált, hogy az alkotmányos büntetőjog koncepciója úgy tekinti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mint azt a rendelkezést, amely az Alkotmányban nem nevesített büntetőjogi garanciákat érvényesíthetővé teszi; lásd alább.

[340] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323., 335. Ez a módszertani analógia még így is a határozat leginkább támadható érve maradt.

dését a büntető jogszabályokra irányadónak, mert a büntetőrendelkezések, „különösen pedig a büntetések" mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot vagy értéket érintenek. A büntetőjog ultima ratio voltára való itteni hivatkozást az alkotmányos büntetőjog másik alapítéletében, a közösség elleni izgatás tényállásainak alkotmányossági vizsgálata során tette egyértelmű technikai szabállyá az Alkotmánybíróság. A határozat módszertani jelentősége az, hogy kimondja: „valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét *szigorú mércével* kell megítélni". Ezzel a büntetőjog – s mindenekelőtt „valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségessége" és arányossága – bekerült az átlagosnál magasabb alkotmányossági mércék alkalmazási körébe. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos büntetőjogra hivatkozó határozatai ettől kezdve a szükségesség és arányosság fokozott követelményeinek érzékeltetésére a főként az izgatási határozatból származó, inkább képszerű leírást veszik át.[341] (A szigorúbb mérce elrendelésén túl az azt megjelenítő kifejezések ugyanis nem szigorúbbak a szükségesség/arányosság szokásos követelményeinél.)

1993-ban egy határozat megerősíti az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésének kitüntetett szerepét az alkotmányos büntetőjog koncepciójában: ezeket a rendelkezéseket olyan közvetítőnek tekinti, amelyek révén az

[341] „Valamely magatartás büntethetővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni". „A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között." „Az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni." „A büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelményeknek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e." Vizsgálni kell, hogy „a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e".
A norma világosságát is részletezi a határozat. „A diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről." (ABH 1992, 176.)

Alkotmányban nem nevesített büntetőjogi garanciák alkotmányosan szankcionálhatókká válnak.[342]

Kérdés azonban, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmas-e arra, hogy a büntető törvényhozás alkotmányos keretek között tartásának általános, minden esetben alkalmazható mércéje és eszköze legyen (mint ahogy az alkotmányos büntetőjog formulája annak tartja). Kérdés az is, hogy az Alkotmánybíróság megfelelő határozatai valóban ezt a mércét alkalmazták-e. Az ítéletek azt mutatják, hogy az alkotmányos büntetőjog formulája és a döntés valódi alapja nem mindig esnek egybe, a 8. § (2) bekezdés a büntető jogszabály alkotmányossága technikai mércéjeként egyes esetekben elvi okokból nem alkalmazható. Igaz az, hogy a „büntetőjogi beavatkozás" alapjogokat érint, s ezek védelmében korlátra van szükség. De erre a célra a 8. § (2) bekezdése nem az egyedüli eszköz, sőt ezt a feladatot a büntető jogi rendelkezések egy bizonyos általánossági szintjén túl nem is képes ellátni. Az Alkotmány többféle korlátot tartalmaz, közöttük kifejezetten büntetőjogiakat, amelyek általános érvénnyel, abszolút védelmet nyújtanak. Ezek a büntetőjog alkotmányos keretek között tartásában a konkrét mérlegelésre szabott szükségesség/arányosság mércéjével legalábbis egyenrangúak. (Megjegyzendő, hogy az alkotmányos büntetőjog másik ága éppen az abszolút garanciák alkalmazását terjesztette ki. Az eszközöket elvileg is indokolt külön tartani.)

A „büntetőjogi beavatkozás" szigorúan vett szükségessége és arányossága első látásra problémátlanul működik, amikor anyagi büntető tényállás alkotmányosságáról kell döntenie az Alkotmánybíróságnak. A 8. § (2) bekezdés alkalmazása a programja[343] a közösség elleni izgatás bűncselekménye alkotmányossági vizsgálatának. Ezt a szabályt alkalmazta az Alkotmánybíróság a katonai szolgálat megtagadásával kapcsolatos egyes bűncse-

[342] A 42/1993. (VI. 30.) AB határozat a 8. § (1) és (2) bekezdésében látja a jogállamiság elvét konkretizáló azt a rendelkezést, amely az egyént a büntetőjogi eszközök önkényes állami felhasználása ellen megvédi. „Ezzel az alkotmányos tétellel vannak összhangban a büntetőjogi szabályrendszernek... mindazon alapelvei és garanciális rendelkezései, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben." Ez utóbbiak kizárása vagy korlátozása a jogalkotó részéről alapvető jog lényeges tartalmának sérelmét jelenti (ABH 1993, 304.).

[343] A 30/1992. (V. 26.) AB határozat azt a vizsgálati programot tűzi ki, hogy a Btk. 269. § tényállása esetén a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása elkerülhetetlenül szükséges-e és megfelel-e az arányosság követelményeinek. Ezt a gyűlöletre uszítás [(1) bekezdés] vonatkozásában végig is viszi, a gyalázkodás tényállásánál [(2) bekezdés] a mérce hangsúlyai módosulnak [ABH 1992, 167., program: 172. alkalmazása az (1) bekezdésre: 176–178.].

lekményekre, a hatóság vagy hivatalos személy megsértése, továbbá az egyesülési joggal való visszaélés bűntettére is.[344] Az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának szabálya eleve *feltételezi a viszonyítási alapot*. Az említett, „működő" alkalmazások mind arra épülnek, hogy egy *konkrét*, büntetőjogilag *védett tárgy* és valamely *nevesített alapjog* mérlegelhető egymással szemben. Nem arról van tehát szó, hogy a büntetőeljárással vagy a büntetéssel *minden esetben* korlátozott személyi szabadság stb.[345] szenved sérelmet, hanem egy másik konkrét alapjog; sőt *ennek a jognak a sajátosságai* válnak meghatározóvá a mérlegelésben. Az izgatási határozatban fejti ki az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítási szabadság összes jellemzőjét, valamint korlátozhatóságának módszertanát; olyan tételeket, amelyeknek messze a büntetőjogi kérdésen túlmutató jelentősége van. Nem abból indul ki a mérlegelés, hogy a „szigorú mérce" folytán, az elkövető jogai védelmében és a bűncselekményi tényállással védett tárgy kárára, a büntetéssel fenyegetettséget a feltétlenül indokolt mértékre kell szorítani. A döntő a véleménynyilvánítási szabadság általában (nemcsak a büntetőjoggal szemben) privilegizált volta, ez határozza meg a korlátozhatóság fokozatait is. A büntető tényállás csak illeszkedik ebbe a sémába mint – elvont veszélyeztetési bűncselekmény voltánál fogva – a szólásszabadság korlátozásakor „legkisebb súllyal" figyelembe vehető törvény.[346] Hasonlóan, a hatóság megsértése bűncselekményénél a közügyek szabad vitathatóságának még a szólásszabadságon belül is privilegizált volta az a sajátosság, amelyet az Alkotmánybíróság előzetes policy-döntéssel, Strasbourgot is követve szankcionálni akar. Azaz a döntés nem a büntetőjogi eszköz alkalmazási feltételeinek általános szigorúságán nyugszik, hanem a véleménynyilvánítás egy tényállásának sajátosságán.[347] Egy 1997-es határozat, ezt a módszert természetesnek véve, eleve a büntető tényállás által fenye-

[344] Bár ez utóbbiban mind a többségi határozat, mind a párhuzamos vélemény a 8. § (2) bekezdése helyett a 2. § (1) bekezdésére hivatkozik, az érvelés nyilvánvalóan a 8. § (2) bekezdésére vonatkozik. Mindkét vélemény a klasszikus amerikai „túl széles" korlátozással indokol [58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 353., 359.]. A másik két határozat: hatóság megsértése 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 624.; katonai szolgálat: 46/1994. (X. 1.) AB határozat, ABH 1994, 279.

[345] Ezeket a – maga a büntetőeljárás által szükségképpen fenyegetett – jogokat a 42/1993. (VI. 30.) AB határozat sorolja fel: szabadság, szabad mozgás, lakóhely vagy ország elhagyása, jó hírnév, magánlakás, magántitok és személyes adat sérthetetlensége (ABH 1993, 304.).

[346] Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178.

[347] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 228.

getett konkrét alapjogokból kiindulva foglalja össze az Alkotmánybíróság gyakorlatát valamely cselekmény büntetendővé nyilvánítása alkotmányosságáról.[348] (A véleménynyilvánítási szabadság három bűncselekménnyel is kapcsolatban, a lelkiismereti szabadság a katonai szolgálatmegtagadás megbüntetésénél, a tulajdoni formák egyenlősége a hanyag kezelésnél, s az egyesülési jog az azzal való visszaélés büntetésénél.)

A bűncselekmény tényállásából folyó eseti mérlegelés lehetősége elfedte azt a problémát, amely rögtön előlép, amint nem konkrét védett tárgy és nevesített alapjog áll szemben, hanem általánosabb büntetőjogi intézmény – elsősorban eljárási alapelv vagy általános részbeli rendelkezés – alkotmányosságáról kell dönteni. Arra az esetre ugyanis, amikor *konkrét tényállástól függetlenül*, azaz *minden esetre alkalmazhatóan* kell az embert megvédeni a minden büntetőeljárással és büntetéssel természetük szerint velejáró (sőt célzott) alapjog-korlátozás indokolatlanságától, az Alkotmány maga rendel minden „büntetőjogi beavatkozásra" kötelező, tehát általános és elvont (alapelvi és eljárási) garanciákat. Ezek viszont abszolútak, velük szemben semmilyen mérlegelésnek nincs helye (bármilyen alkotmányos értékű védett büntetőjogi tárgy védelmében sem). Az állami büntetőhatalom ezen általános korlátainak abszolút mivoltát egyébként ugyancsak az első elévülési határozat szögezte le.[349] Az alkotmányos büntetőjog első értelmezési iránya éppen ezeket az abszolút garanciákat értelmezte kiterjesztően. Minden büntető eljárásjogi intézménynél és általános részbeni anyagi szabálynál felmerül a kérdés, hogy ezek nem valamely abszolút garancia részei-e. Ha igen, rájuk nézve a 8. § (2) bekezdés szerinti mérlegelésnek nem lehet helye: ez ugyanis legalább elvileg nyitva hagyná azt a lehetőséget, hogy az általános vagy eljárási szabály korlátozható.

Az elévülési ügyben a nullum crimen elve és az abból származtatott tilalom a visszaható hatályú súlyosbító büntető jogalkotásra nem tűrt mérlegelést. Egy későbbi, még mindig elévülési határozat azonban egy alapvető eljárási garanciát áttörő törvényt – tudniillik azt az elvet, hogy büntetőeljárást nem lehet indítani, a már megindult eljárást pedig meg kell szüntetni, ha az elkövető büntethetősége már elévült – mégis „alapvető jog lényeges tartalma korlátozásaként" bírál el: az elévülés ellenére folyó eljárás azokat az alapjogokat sérti, amelyeket a büntetőeljárás természetszerűen korlátoz.[350] A döntés valódi alapja azonban a büntetőjogi igény hiánya. Ez a szö-

[348] 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 351.

[349] ABH 1992, 83., előzménye és magyarázata azonban már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban megtalálható (ABH 1992, 70.), amelyre hivatkozik is.

[350] 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 304.

vegösszefüggésből nyilvánvaló, bár az indokolás ennek az elvnek abszolút voltát vagy beillesztését az alapvető garanciák közé – a lényeges tartalom gondolatmenetében maradván – nem is veti fel, jóllehet eredményét tekintve abszolút garanciaként kezeli.[351] Ebben az esetben a büntetőigény hiányát nem is lehetne másként értelmezni: nem képzelhető el olyan helyzet, amelyben – ha egyszer az elévülés bekövetkezett – bármely más, akár alkotmányos érdek is szükségessé és arányossá tehetné a büntetőeljárást.

Az Alkotmányban nem nevesített büntetőjogi garanciáknál persze nem egyszerű eldönteni, hogy valóban az abszolút védelem körébe utalhatók-e, vagy mérlegelésre bocsáthatók.[352] Határesetek mindkét vonatkozásban előfordulnak. Konkrét, nevesített alapjog sajátossága is vezethet abszolút védelemre, másrészt általános részbeli vagy eljárási intézményeknél sem feltétlenül kizárt olyan mérlegelés, amelynél legalábbis a szükségesség/arányosság nyelvezete használható. Például az élethez és emberi méltósághoz való joggal szemben nemcsak a halálbüntetés általános megelőző hatása nem mérlegelhető, hanem semmi sem. Az Alkotmánybíróság ítéletének helyes értelme szerint a halálbüntetés nem a 8. § (2) bekezdésébe ütközik, hanem a 8. § (2) bekezdése az élethez és méltósághoz való jogra alkalmazhatatlan.[353] A másik oldalon olyan példák hozhatók fel, amikor valójában büntetőjogi intézményeket kell mérlegelni egymással szemben. Itt vagy rendszerkonformitásról van szó, vagy arról, hogy – mint minden policy-kérdésnél – bizonyos szélsőségek leírhatók alapjogok sérelmeként is. Így a visszaesők súlyosabb büntetése alkotmányosságát helybenhagyó határozatban végül is arról volt szó, hogy ez a súlyosabb büntetés a büntetőjog más elvei miatt szükséges és azokkal arányos. Az elítélt jogvédelme csak ezek hátterében képzelhető hozzá – az érveléshez nincs is szükség arra, hogy a személyi szabadság stb. (a visszaesőkre nézve súlyosabb) korlátozásának szükségességével és arányosságával az Alkotmánybíróság külön foglalkoz-

[351] A határozat egyébként csupán felsorolja a büntetőeljárás által veszélyeztetett alapjogokat. Abba nem is bocsátkozik, hogy korlátozásuk szükségességét (a törvény igazságtételi céljával összevetve) vagy arányosságát vizsgálja. Ez is arra utal, hogy a büntetőigény hiánya az abszolút ok, amelynek hiányában alkotmányosan eljárni nem lehet.

[352] Az elévülés miatt hiányzó büntetőigényt, mint az eljárást kizáró okot, már csak az elévülésről az első elévülési határozatban mondottak miatt is az abszolút garanciák közé kell sorolni. Az Alkotmánybíróság ugyanott még a szubjektív büntetőjogi felelősséget hozta fel példának (ABH 1992, 88.).

[353] Ezért volt felesleges az Alkotmány 8. § és 54. §-a között feltételezett ellentéttel foglalkozni, mert a 8. § megváltoztatása sem volt releváns. A többségi állásponttal szemben ezt az egyik párhuzamos vélemény is tartalmazta (vö. ABH 1990, 92., 107.).

zék.[354] Még nyilvánvalóbb ez a helyzet abban a határozatban, amelyben az Alkotmánybíróság a vétségi eljárásban elkövetett relatív eljárási hiba hatályon kívül helyezéssel való orvoslása körét alkotmányellenesen szűknek találta.[355] Itt egyaránt alkotmányból folyó eljárási elveket, sőt ugyanazon személyt érintő konkuráló jogokat kellett egymással szemben mérlegelni. A bíróság arra az eredményre jutott, hogy az eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására irányuló alkotmányos érdek indokolatlan és aránytalan elsőbbséget kapott az eljárásban érintettek más jogaival – köztük a védelemhez való joggal – szemben. Ezt a határozat az érintettek alapvető jogai sérelmeként is megfogalmazta. Ám ugyancsak az ő alapvető jogaik sérültek volna, ha a törvény túlságosan a másik irányba megy el, s fölösleges jogorvoslati lehetőségekkel az eljárás végtelenségig való elhúzásának nyit utat. Itt olyannyira másról van szó, mint egy konkrét alapvető jog lényeges tartalma korlátozásánál, hogy a határozat – jó okkal – nem is nevesíti sem az „érintetteket", sem veszélyeztetett jogaikat; mint olvasható, mindketten „számosan" vannak.

A jogorvoslathoz való jog

A jogorvoslathoz való jog kérdésköre túlnyomórészt munkajogi, közigazgatási jogi, büntetés-végrehajtási ügyekben, továbbá a fegyveres erők szolgálati viszonyával összefüggésben merült fel.[356] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogot következőképpen határozta meg: „az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége".[357] Az Alkotmánybíróság elé kerülő indítványok tipikus érvelése, hogy a jogorvoslathoz való jog minden esetben a bírói utat jelenti. Az Alkotmánybíróság – a jogorvoslatok hatásfokát is figyelembe véve – megállapította: bizonyos esetben a hivatali feletteshez benyújtott panasz sokkal eredményesebb

[354] Ezt egyébként is csak rendkívüli általánosságban tehetné [1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 576., 577.].

[355] 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 377–380.

[356] Ez az 1994-ben tett megállapítás az első Alkotmánybíróság teljes gyakorlatának áttekintése tükrében arra a kiegészítésre szorul, hogy mind a jogorvoslathoz, mind a bírói úthoz való joggal foglalkozó ügyek között a polgári eljárás a fent felsorolt jogterületekkel legalább egyenlő súllyal szerepel.

[357] 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31.

lehet, mint a bírósági út, melynek lassúsága miatt a kérelem végül gyakorlatilag tárgytalanná válhat.[358]

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság döntése azonnal lehetővé tette. E mulasztást megállapító határozat után négy hónappal megszületett a vonatkozó törvény is.[359]

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint *a bírói jogvédelemhez való jog* érvényesülése alkotmányos keretek között nem tehető bíró vagy más hivatalos személy szabad belátásától függővé. A törvényességi óvás intézményét alkotmányellenesnek nyilvánító döntés alapproblémáját azt képezte, hogy noha ez a rendkívüli jogorvoslat a gyakorlatban a másodfokon jogerőssé vált döntések felülvizsgálatát célozta, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a legfőbb ügyész szabad belátásától függött, hogy az adott esetben valamelyikük élt-e az óvás lehetőségével.[360]

Ugyancsak megsemmisítette az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartás egyik rendelkezését, melynek értelmében a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha megállapítja, hogy „a felperes követelése nyilvánvalóan alaptalan vagy lehetetlen szolgáltatásra (megállapításra) irányul". Tekintettel arra, hogy ilyen esetben a bíróság a keresetről érdemben dönt, figyelembe véve továbbá, hogy a bírósághoz való fordulás joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára vonatkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél jogállását biztosítja a személyeknek, az Alkotmánybíróság a Pp. kifogásolt rendelkezését a bírósághoz fordulás jogával ellentétben állónak minősítette.[361]

Az Alkotmánybíróság *a felek rendelkezési jogát* a bírósághoz való fordulás jogának [57. § (1) bekezdés], illetve az emberi méltósághoz való jog [54. § (1) bekezdés] részeként az önrendelkezési jog alkotóelemének tekintette, és hangsúlyozta védelmének szükségességét. A törvényességi óvás alkotmányellenességének egyik oka éppen a rendelkezési jog sérelmében rejlett. Ugyancsak ebből az okból minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a polgári ügyekben az ügyész gyakorlatilag korlátlan keresetindítási és fellépési jogát.[362]

[358] Például a büntetés-végrehajtási jogban, lásd ABH 1992, 27., 31.

[359] 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.; 1991. évi XXVI. törvény.

[360] A felek rendelkezési jogának sérelme (lásd alább) volt az egyik oka a törvényességi óvás alkotmányellenességének [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 67.].

[361] 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353.

[362] Az ügyész a polgári perben „fontos állami és közérdekből" – melynek fennállásáról saját belátása szerint határozott – a felek akaratától függetlenül, sőt a felek akarata ellenére keresetet indíthatott, illetve felléphetett. Megillették mindazok a jogok, amelyek a felet megilletik, egyezséget azonban nem köthetett és jogról nem mondhatott le. A határozat ugyanakkor nem érinti az ügyész jogait abban az esetben, ha a jogosult jogainak védelmére nem képes [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.].

Az egyik ügyben az Alkotmánybíróság a bírósághoz való fordulás jogának kijátszását akadályozta meg. Ennek során megsemmisítette azt az önkormányzati rendeletet, melynek melléklete egy konkrét esetben elrendelt építési tilalomról szólt, kizárva ily módon a fellebbezés és a bíróság előtti megtámadás lehetőségét, mely egyébként közigazgatási ügyben biztosítva lenne.[363]

A jogorvoslathoz és a bírói úthoz való jog az indítványok nyomán a határozatokban is rendszerint együtt szerepel (kivéve, ha csakis valamelyik jogorvoslati szabályt támadták meg). Az Alkotmánybíróság mindkét jogot egyaránt fontosnak tartja. Ezt bizonyítja, hogy mindegyikre nézve, hasonló érveléssel, megköveteli az „érdemi", „hatékony" érvényesülést (lásd alább). Viszonyuk tisztázása azonban elengedhetetlen, s ebbe az egyes esetekre bírói utat előíró külön alkotmányi rendelkezéseket is be kell vonni [70/K. §, 50. § (2) bekezdés].

Az alapkategória az ügy bírósági elbírálásához való jog [57. § (1) bekezdés]. Ez a legáltalánosabb: a „bármely vád" mellett „valamely perbe" vitt „jogok és kötelességek", azaz – a szokásos tág értelmezés szerint – minden büntető, polgári és igazgatási jellegűnek minősíthető ügy bírósági elbírálását felöleli. A bíróság általi elbírálás nyújtja továbbá a garanciák teljességét: maga az Alkotmány írja elő az eljáró bíróság és az eljárás minőségét. Az eljáró szerv bíróságnak minősülése, függetlensége és pártatlansága, másrészt az eljárás igazságos (tisztességes) volta és a tárgyalás nyilvánossága olyan követelmények, amelyeknek saját dogmatikája van, s amelyek között a tisztességes eljárás tartalmát adó követelmények különleges, nem relativizálható jellegét az Alkotmánybíróság külön megállapította.[364] A bírósághoz való jog abszorbeálja az – egyébként szűkebb – jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság állandó – és érdekes módon ismételten megerősítésre szoruló – gyakorlata szerint a nyitva álló bírói út esetén nincs szükség külön jogorvoslat biztosítására.[365] „A bíróság a legjobb jogorvoslat" logikáján, s emögött a bírói út garanciális minőségén nyugszanak a speciális rendelkezések: az alapvető kötelességek teljesítésével kapcsolatos „állami döntések"

[363] 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65.

[364] Ezek nem abszolútak abban az értelemben, mint például az ártatlanság vélelme vagy a nullum crimen elve, de a szükséges és arányos korlátozás módszere sem alkalmazható rájuk közvetlenül [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 99.].

[365] Ez a tétel 1992-ben szilárdult meg, jóllehet az Alkotmánybíróság már korábban is döntött így. Lásd ABH 1991, 290., 350.; ABH 1992, 370., 416., 454., 516., 594., 730.; ABH 1993, 74., 605., 702.; ABH 1994, 60., 62., 110., 294., 368.; ABH 1996, 407., 435., 475.; ABH 1998, 218., 480.

ellen külön is garantált „bíróság előtt érvényesíthető kifogás", továbbá általában a „közigazgatási határozatok" törvényességének bírósági ellenőrzése. (Sőt, a bírói út garanciái miatt teszi lehetővé az Alkotmány az alapvető jogok megsértéséből eredő igények közvetlen bírói érvényesítését is.)[366]

A jogorvoslathoz való jog természete szerint szűkebb hatókörű. Nem bármely és bárkitől származó jogsérelem ellen vehető ugyanis igénybe, hanem eleve feltételezi a már meghozott hatósági döntést. Az Alkotmánybíróság gyakorlata éppen a döntés hatósági jellegének szűkítő értelmezése révén korlátozta leginkább a jogorvoslathoz való jog hatókörét. A jogorvoslat továbbá kizárólag egyfokú:[367] ha a határozat felülbírálata egyszer már megtörtént, ugyan nyitva állhat lehetőség a sérelem még további elbírálására (például a bírói út, ha a „jogorvoslatot" nem bíróság látta el), de ezzel szemben már nem érvényesek a voltaképpeni jogorvoslati joghoz kapcsolodó garanciális követelmények (például adott esetben a végrehajtás felfüggesztése).[368] A jogorvoslathoz való jog továbbá az egyetlen alkotmányi rendelkezés, ahol a joggyakorlás „törvényben meghatározottak szerint" való biztosítása az Alkotmánybíróság gyakorlatában érdemi szerephez jutott, mint a korlátozhatóság melletti érv.[369] A törvényben meghatározottak szerinti jogorvoslatot az Alkotmánybíróság másrészt arra való felhatalmazásnak is értelmezte, hogy a jogorvoslatot a mindenkor legcélszerűbb formában nyújthatja a törvény: nincsenek szabályok arra, hogy a jogorvoslatnak külön fellebbezésnek kell

[366] Lásd Alkotmány 70/K. §, 50. § (2) bekezdés.

[367] Kifejezetten kimondta a 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 68., de következne az 5/1992. (I. 30.) AB határozatnak a törvényhozó számára nagy szabadságot biztosító minimális követelményeiből is (ABH 1992, 31.).

[368] A végrehajtás elhalasztását a bíróság saját mérlegelési körében elrendelheti, ilyen szabály azonban nem alkotmányos követelmény [953/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 435.]. Sőt: ha az egyfokú jogorvoslat az igazgatáson belül megvalósult, a bírósághoz fordulás jogának kizárását az Alkotmánybíróság önállóan, s igencsak liberálisan bírálta el [1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 474.].

[369] A *Gesetzesvorbehalt* a magyar alkotmánybírósági határozatokban a 8. § (2) bekezdésében írott feltétel – alapvető jog csak törvényben szabályozható – és bizonyos értelemben a kétharmados többségű törvények körében játszik szerepet. Ott azonban, ahol az alkotmány – igen ritkán – valamely alapjognál használja a „törvényben meghatározottak szerint" kitételt, az Alkotmánybíróság ezt nem a jogforrási szint garanciájaként értelmezte, hanem mint a jogkorlátozás megkönnyítésére adott felhatalmazást: a „törvényhozó szabadságának" használatát ilyen esetben nem bírálta el részletesen és tartalmi ismérvek szerint.
Ez a minősítés a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakori felhívásán kívül az egyesülési joggal összefüggésben merült még fel, de ott nem kapott érdemi szerepet.

lennie, sőt még arra sem, hogy bírói határozat ellen feltétlenül bírósághoz kellene fordulni. A minimális követelménynek kell teljesülnie: az érdemi határozat felülbírálatának a döntéshozótól különböző szerv által.[370] A bírói úthoz való jog is kimerül, ha egyszer már sor került bírói döntésre az ügyben: ha ez egyben „jogorvoslat" is volt, további igények nincsenek.[371]

A jogorvoslathoz való jog és a bírói döntéshez való jog tehát a gyakorlatban nem különül el élesen. Összemosódhat amiatt is, mert a technikai értelemben vett jogorvoslatot bíróság nyújtja, s amiatt is, mert de facto a bírói út orvosolja a jogsérelmet. Ha nem teljesül az 57. § (5) bekezdésének az a feltétele, hogy hatósági határozat okozza a sérelmet, még nyitva áll a sokkal szélesebb jog a bírósághoz fordulásra az 57. § (1) bekezdése szerint. Viszont az Alkotmánybíróság szerint a bírósághoz fordulás jogának sem eleme a közvetlenség: nem alkotmányellenes, ha a bírói út előtt más eljárást lehet vagy kell igénybe venni; a végső soron való és érdemi bírói elbírálás kielégíti ezt a jogot.[372]

Érdemi és hatékony jogorvoslat

Az 57. § (1) és (5) bekezdésének ez a funkcionális kezelése végül is arra vezetett, hogy az Alkotmánybíróság nem formális meghatározásokkal foglalkozott, hanem legalább egy érdemi felülvizsgálatot kívánt biztosítani bármely jogsérelem állítása esetén.[373] Ennek a felfogásnak az is következménye

[370] A minimális követelményt, amely azután a jogorvoslati jog definíciójaként meggyökeresedett, az 5/1992. (I. 30.) AB határozat állapította meg. Ez az ítélet vezette be a formális ismérv helyett a jogorvoslat hatékonysága szerinti elbírálást: a büntetés-végrehajtási bíró döntéseit egyenként vizsgálta abból a szempontból, vajon a fellebbezés vagy a panaszjog vezet-e gyorsabb és hatékonyabb eredményre. Emellett a gyakorlati szempont mellett azonban mérlegelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy a sérelmezett intézkedés mennyire vonatkozik az elítélt helyzetére és jogaira: ahol a bírói útnak garanciális szerepe volt, az Alkotmánybíróság azt megtartotta [ABH 1992, 27., 31.].
A pervezető végzések ellen az Alkotmánybíróság nem követelte meg a külön fellebbezés lehetőségét, a kifogás jegyzőkönyvezését és a végzésnek az eljárást befejező határozat elleni fellebbezésben való megtámadását elegendőnek látta; emellett nem is tartotta ezeket érdemi határozatnak. Ez az érv önmagában is elegendő lett volna [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 516.].

[371] 224/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 596.

[372] 394/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 788.

[373] Így annak sincs különösebb jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem külön alkotmányi rendelkezésekből, az 50. § (2) be-

lett, hogy mind a jogorvoslathoz, mind a bírósági úthoz való jognak alkotmányossági követelményévé vált, hogy azok az ügy érdemi és hatékony elbírálására vezessenek.

A jogorvoslat érdemi voltának mintegy előfeltétele az a tükörkövetelmény, hogy ez a jog csak az érdemi határozatokra vonatkozik, s az érdembeliséget az Alkotmánybíróság önállóan állapítja meg.[374] Már a jogorvoslati jog definícióját adó alaphatározatban a fellebbezés vagy a panasz gyakorlati célszerűsége szerint különböztetett a bíróság. Magának a jogorvoslat hatékony voltának elvi megkövetelése azonban két másik forrásból táplálkozott. Amikor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt jogorvoslatnak minősítette és eljárásjogi következményeit rendezni akarta, mintegy önigazolásul is ki kellett fejtenie, hogy a jogorvoslatnak csak akkor van értelme, ha be tudja tölteni feladatát, a sérelem tényleges orvoslását.[375] Emellett, szin-

kezdéséből és a 70/K. §-ból [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 119.; 1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 472.]. Ezen az alapon az Alkotmánybíróság az 1990 óta vallott nézetével összhangban azt állapíthatta meg, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata alól lehet alkotmányosan kivételt tenni [32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 146.; 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 268.] Az Alkotmánybíróság azonban (természetesen) a jogorvoslathoz való jogot sem tartotta abszolútnak, s az 57. § (5) bekezdés alól is rendszeresen megállapított kivételeket a 8. § (2) mércéje szerint. E mérce szempontjából együtt kezeli az 50. § (2) bekezdését, a 70/K. §-t és az 57. § (5) bekezdését a 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 454.; ezzel szemben a 1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 472. – nyilván tévesen – azt állapítja meg, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem alapjog, az 50. § (2) bekezdés csak feladatmeghatározó norma, alapjog csak a polgári perbe vihető jogokra és a vád ellen igénybevehető bírói útra van az 57. § (1) bekezdés szerint. Ez a határozat azonban kivétel maradt.

[374] Nem érdemi például a pervezető végzés [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 516.]; az egyházaknak átadásra javasolt ingatlanok jegyzéke [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 75.]; a hadkötelesek megjelenését elrendelő határozat [mert – mint az indokolás általánosítva kifejti – az érdemi döntést előkészítő, illetve azt végrehajtható eljárási döntésre a megtámadás joga nem terjed ki, 998/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 753.].

[375] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 282.: „Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában... az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját veszítené el, de [az elvont normakontrollal szemben fennálló különbségét is]. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik." Megismételte, és alkotmányellenes mulasztást alapozott rá a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 186. Ez mind igaz, de időközben az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a

tén elejétől fogva, alkotmányellenesnek mondta ki az olyan, egyedi indokolás nélküli (csak jogszabályt idéző, vagy sablonos indokolású, például formanyomtatványon kiadott) igazgatási határozatokat, amelyek ellen éppen ezért nem lehetett érdemi érvekkel, a siker reményében fellebbezni.[376] Ugyancsak alkotmányellenesnek tartotta az Alkotmánybíróság az alaptalan szabadságelvonásért járó kártalanítási eljárást, amelyben az igazságügyi miniszter közbeékelt érdemi döntését a felülvizsgáló bíróság csak jogszabálysértés szempontjából ítélhette meg.[377] Ezeknek a határozatoknak az indokolása ugyan nem volt olyan fáradságos, mint a rendkívüli perorvoslatként felfogott alkotmányjogi panasz bevitele az Alkotmány sáncai mögé, ám még sokáig szembefutott velük, hogy más döntések – éppen a jogorvoslat szempontjából – kielégítőnek tartották, ha a fellebbezést elbíráló hatóság csak az elsőfokú határozat jogszerűségét vizsgálhatja, s nincs semmilyen mérlegelési lehetősége.[378] A „hatékonyságot", azaz az érdemi felülvizsgálat lehető-

jogorvoslati jog csak egyfokú jogorvoslatot követel meg, következésképp a rendkívüli perorvoslatokra nem vonatkozik [1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 686.]. Az 1998-as határozat ezt úgy hidalja át, hogy indokolása szerint *a megnyitott* jogorvoslati lehetőséghez annak végrehajthatósága is hozzátartozik. Külön alkotmányos súlyt ad ennek a tételnek, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány szerint mindenkire kötelező határozatát nem tudják a bíróságok megfelelő eljárási rendelkezések hiányában végrehajtani (ABH 1998, 188.).

[376] A devizahatósági határozatot nem is kellett indokolni, sőt az ügyfél nem tekinthetett be az iratokba sem [441/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 194.], az önvédelmi fegyverek begyűjtése sablonos határozatokkal történt [22/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 411.], a nyomtatványűrlapon kiadott határozatokra az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként írta elő, hogy a döntés indokait tartalmazniuk kell [21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103.].

[377] 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 350.

[378] Így a (gyermek)tartásdíjat közvetlenül letiltó bírói végzés esetén [20/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 112.], vagy az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalat igazgatójának felfüggesztése megtámadásakor a munkaügyi bíróság [1046/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 408.].

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozott a rendkívüli perorvoslatok szabályait a jogorvoslathoz való jog sérelme címén támadó indítványokkal is [85/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 625.; 383/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 602.; 697.], noha az egyfokúságot már 1992 elején leszögezte. A jogorvoslathoz való jogot a rendes jogorvoslatra korlátozó határozatok az 1/1994. (I. 7.) AB határozattól kezdve szilárdultak meg [ABH 1994, 38.; továbbá 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 691.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 120.; 1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 686.].

ségét 1997-ben terjesztette ki az Alkotmánybíróság még a diszkrecionális döntésekre is, s gondoskodott ennek feltételeiről.[379]

Érdemben a közigazgatási szervek hallgatása esetén az ügyfelek rendelkezésére álló „hatékony jogi eszköz" hiányára alapította az Alkotmánybíróság azt a mulasztási határozatát, amely ennek bevezetésére kötelezte a törvényhozót. Azt, hogy az Alkotmány a jogorvoslati jogot a már meghozott határozattal szemben teszi lehetővé, a határozat azzal hidalja át, hogy az 57. § (5) bekezdése helyett a jogbiztonság sérelmére [2. § (1) bekezdés] hivatkozik, de mindvégig analóg módon a megfelelő jogorvoslat hiányáról, illetve az elvileg lehetséges eszköz, a felettes szervhez fordulás elégtelen voltáról beszél. Ez utóbbi az időközbeni szervezeti változások folytán és a szabályozás garanciális elemeinek hiányában nemhogy nem hatékony eszköz, hanem a jogvédelemre is alkalmatlanná vált.[380]

A bíróság döntéséhez való jog hatékony érvényesülése részben átfedésben van a jogorvoslat érdemi mivoltával. Mivel bírósághoz fordulni az 57. § (5) bekezdése értelmében vett jogorvoslatért is lehet, a jogsérelem érdemi orvoslásának követelménye az Alkotmánybíróság mindkét joggal kapcsolatos határozataiban egyszerre alakult ki. Erre is érvényes azonban az az inkább tendenciaszerű, semmint egy csapásra beálló fejlődés, amire fent már gyakran találhattunk példát: mindig akadnak ellenkező döntések is. Ez az eljárási tárgyú határozatok viszonylag nagy számából is folyik, de abból is, hogy jelentőségük – néhány látványos áttörést leszámítva, mint az államigazgatási határozatok felülvizsgálatának bevezetése, az államigazgatás hallgatása elleni fellépés, az érdemi, tartalmi felülvizsgálat lehetőségének kikényszerítése – általában nem tudatosult. A jogorvoslat érdemi elvégzése kezdettől foglalkoztatta a bíróságot. A bírósághoz fordulás „hatékony" volta a leggyakrabban hasonló körben, az igazgatási határozatok felülvizsgálatánál vetett fel problémát. Itt viszont az Alkotmány is a „törvényesség" ellen-

[379] Ez nem a jogorvoslat, hanem a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése körében történt. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat a megelőző védekezés nevében alkotmányos követelményt írt elő a közigazgatási hatásköröket meghatározó jogszabályok számára. Az indokolás szerint „nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem" (ABH 1997, 263., 272.).

[380] 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351.

őrzéséről beszél. Az Alkotmánybíróság elsiklott az első olyan indítvány fölött, amely alkalmat adott volna a szűkítés problematizálására.[381] Fordulat 1997-ben következett be, a fent már említett határozatban, amely többek között az orvosi kamara határozatainak bíróság előtti megtámadásáról szólt. Ezek közül az etikai határozatok bíróság elé vitele nem jogorvoslat (mert a másodfokú kamarai határozat támadható meg a közigazgatási perek szabályai szerint), viszont egyben jogorvoslat is a külföldi orvos működését nem engedélyező miniszteri, illetve kamarai határozat megtámadása a (közigazgatási) bíróságon. Az Alkotmánybíróság az igazgatási határozatok felülvizsgálatát azonban a főszabályra, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére tekintettel értelmezi (az orvosi foglalkozás gyakorlását polgári jogi természetű ügynek véve). Erre mondja ki, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége ellenőrzésének arra kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket az 57. §-ban megkövetelt módon valóban „elbírálja". „Az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő: az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül." Ezért a határozatok bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Az érdemi elbíráláshoz az anyagi jognak azonban szempontokat is kell adnia, már az igazgatási hatáskörök meghatározásakor.[382] Ezt a követelményt a hátralévő rövid időben az első Alkotmánybíróság hol érvényesítette, hol nem.[383]

Az Alkotmánybíróság viszont egyetértett azzal az állandó bírósági gyakorlattal, amely szerint olyan eljárási szabálysértés miatt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, a bíróság nem helyezi hatályon kívül a közigazgatási határozatot. Ez az élő jog nem ellentétes az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével, hanem annak ésszerű értelmezése.[384]

[381] 930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 506. Az indítványozó problémája az volt, hogy a lakástörvény egy kivételes szabálya még erre a törvényességi bírói felülvizsgálatra sem ad neki lehetőséget. Az Alkotmánybíróság egyetértőleg állapította meg, hogy a bírói felülvizsgálat csakis a törvényességre vonatkozhat, sőt a kivételt sem találta ellentétesnek sem az 57. § (1), sem (5) bekezdésével.

[382] 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 272. és 280.

[383] Alkalmazta a bíróság az 1997-es döntést a 61/B/1998. AB határozatban (ABH 1998, 1092.), a régi beidegződés szerint döntött a 255/B/1997. AB határozatban, ABH 1997, 734.

[384] Az adóhatóság sorozatos határidő-mulasztása az anyagi jogi kérdések elbírálását nem befolyásolta. A késedelemből eredő esetleges kár követelhető [994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 676., 677.].

A bírói út területén a hatékonyság kritériuma elsősorban nem is az igazgatási határozatok felülvizsgálatának egyébként is parciális témájában bontakozott ki, hanem az e jog *tartalmát* illető, általános kérdésben. Az Alkotmánybíróság már 1993-ban kijelentette, hogy a bírósághoz fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésére vonatkozik, hanem a bírósági eljárásban a *fél pozícióját* biztosítja a személyeknek.[385] Alkotmányellenes az a norma, amely ettől megfosztja a személyt, s az eljárás alanyából annak tárgyává teszi – vagy úgy, hogy keresetét érdemi vizsgálat nélkül el lehet utasítani, noha van keresetindítási joga, s a per más előfeltételei sem hiányoznak; akár úgy, hogy a tanúval szemben úgy járhat el a bíróság, mintha alperes volna, anélkül, hogy a fél jogait élvezné.[386]

A perbeli önrendelkezés

Közös jellemzője továbbá mind a jogorvoslathoz való, mind pedig a bírósághoz fordulás jogának, hogy az Alkotmánybíróság mindkettőre nézve elismeri *a felek önrendelkezési jogát*. A jogorvoslati jogról tehát alkotmányosan le is lehet mondani, csakúgy, mint a bírói út igénybevételéről.[387] Az önrendelkezés viszont nem terjed ki arra, hogy bárki kikényszeríthessen olyan bírósági eljárást, amely nem az ő jogára vagy kötelességére, vagy nem az ellene emelt vádra vonatkozik. Ennek – a strasbourgi gyakorlattal megegyező – tételnek az igazságtétel vonatkozásában volt jelentősége.[388] Mivel mindenki

[385] Joguk van arra, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat valóban el is bírálja, s hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.].

[386] Az első tényállás a Pp. 130. § (1) bekezdésének híres *i)* pontjára vonatkozik, amelyet az Alkotmánybíróság megsemmisített (lásd az előző jegyzetben idézett határozatot); második eset az apasági perben az élő jog szerint vérvételre kötelezett tanúé, ahol a Pp. szabályát szintén megsemmisítette az Alkotmánybíróság [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 380.].

[387] Nem alkotmányellenes, hogy a kamarai választottbíróságra nem vonatkozik az eseti választottbíróságok tekintetében fennálló, bíróság előtti megtámadási jog. Ezt a választottbírósághoz forduló felek elfogadják. A 604/B/1990. AB határozat (ABH 1992, 444.) ezt az Alkotmány 57. § (5) bekezdése vonatkozásában, a 1282/B/1993. AB határozat pedig az 57. § (1) bekezdésére nézve vizsgálta (ABH 1994, 678.).

[388] 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 303. (az arra vonatkozó elfogadott, de ki nem hirdetett törvény vonatkozásában, hogy a büntetőeljárást megszüntetni elévülés miatt csak a tényállás és a bűnösség tárgyaláson való tisztázása után lehet); 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 298. (a mosonmagyaróvári sortűzperben a nyomozást megtagadó ügyészségi határozat kapcsán). Elenyészett büntetőigény

szabadon döntheti el, él-e jogorvoslattal, vagy bírósághoz fordul-e, az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította azokat a törvényi szabályokat, amelyek lehetővé tették, hogy a fél akaratától függetlenül vagy annak ellenére valamely más személy vagy szerv rendelkezzék ezen jogairól. Ezért semmisítette meg az Alkotmánybíróság a szakszervezetek meghatalmazás nélküli eljárási jogát a dolgozó érdekében, nevében és helyette, a munkaviszonyát érintő kérdésekben, ezért is törölte el a törvényességi óvást, és ezért szüntette meg az ügyész általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló általános indítványozási jogát, és semmisítette meg azokat a rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész mások személyiségi jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva, az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatta a bíróságnak sajtótermék nyilvános közlésének megtiltását, s a közlést addig is felfüggeszthette.[389] Az érem másik oldala, hogy a jogainak érvényesítésére vagy védelmére képtelen személy érdekében az ügyész is felléphet, anélkül, hogy az önrendelkezési jogot aránytalanul sértené, illetve úgy, hogy azt se sértse;[390] sőt a védő önálló jogai is bizonyos körben tágabbak lehetnek a terhelténél, s ez is alkotmányosan korlátozhatja a terhelt önrendelkezését.[391]

---

esetén az eljárást sem a potenciális terhelt, sem a bűncselekmény sértettjei nem kényszeríthetik ki.

Sőt, arra sincs alkotmányos kötelesség, hogy az igazságtétel érdekében a jogalkotó visszamenőlegesen biztosítsa a bírói utat [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 75.; 5/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 119.; 830/E/1993. AB határozat, ABH 1994, 618.].

[389] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 67.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29., 36. Hangsúlyozandó, hogy az ügyész jogosítványai éppen általánosságuk miatt alkotmányellenesek, ez az, ami nem elkerülhetetlen és nem arányos. Sajtótermék közlésének felfüggesztése: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.

[390] Az Alkotmánybíróság a félreértések elkerülése végett alkotmányos követelményt határozott meg arra nézve, hogy az eljárásban részt nem vett ügyészt a perújítási jogosultság csakis az általános szabály keretén belül, akkor illeti meg, ha a jogosult jogainak védelmére nem képes [5/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 48.].

[391] Noha ez utóbbi védői jogok terjedelme az Alkotmánybíróságon belül is vitatott maradt [6/1998. (III.11.) AB határozat, ABH 1998, 93.]. Az ügyészre vonatkozóan: 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 37.

A jogorvoslathoz való jog külön kérdései

A jogorvoslathoz való jog saját(os) formát ölt az egyes különös eljárásokban. A fent idézett alkotmánybírósági határozatok ugyanis a közönségesen használt polgári, büntető- és államigazgatási eljárást vizsgálták, még ha azok speciális fajtáit is, mint a devizahatósági vagy adóügyi eljárást, vagy a büntetőeljáráson belül a büntetés-végrehajtást vagy a kártalanítást. Ezeken kívül többször is foglalkozott az Alkotmánybíróság a népszavazás során lehetséges, illetve szükséges jogorvoslatokkal; s az alkotmányjogi panasz jogorvoslatként való működtetése azt a kérdést is felvetette, vajon nem jogerős határozat alapjául szolgáló jogszabály is megtámadható-e ezzel az eszközzel.

A népszavazással kapcsolatos jogorvoslatok

A népszavazás fontos szerepet játszott a rendszerváltás előkészítésétől kezdve az első Alkotmánybíróság tevékenységének egész időszakában. Korai szabályozásának hiányosságai, az Alkotmánnyal való összhang egy évtizedig nem orvosolt hiánya, a vele való politikai kísérletezések során eldöntendő alapvető alkotmányossági kérdések, s az ezekkel járó izgatott légkör még az Alkotmánybíróságnak a népszavazási jogorvoslatokra vonatkozó szűkebb tevékenységén is nyomot hagytak. A bíróság hol rendkívül aktív volt, hol pedig szokatlan önmérsékletet tanúsított, s a váltásokban elvi rendszer nem fedezhető fel. Elvi kérdések viszont annál inkább. A rendszerváltás körüli törvényhozás nem adta meg az Alkotmánybíróságnak a másutt szokásos választási bíráskodási hatásköröket, az 1989. évi népszavazási törvény viszont az Alkotmánybírósághoz benyújtható alkotmányossági panaszt intézményesített „a népszavazás elrendelésének és a népi kezdeményezés érdemi tárgyalásának az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása, valamint a népszavazás lebonyolítására és a szavazás eredményének megállapítására vonatkozó törvényes előírások megsértése miatt". 1990-től a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezések az önkormányzati törvénybe kerültek. A helyi népszavazás – alkotmánybírósági határozat nyomán történt – újraszabályozása 1994-től az alkotmányossági panaszt „a helyi népszavazás elrendelésének jogszabálysértő elutasítására" tágította ki, miközben az országos népszavazás elrendelésének elutasítását továbbra is csak az eredménytelen hitelesítéssel kapcsolatban lehetett panaszolni, vagyis a népszavazás elrendeléséről való döntés, gyakorlatilag jogorvoslat nélkül, a parlament kezében maradt. A helyi népszavazáshoz 1994-ben bevezették az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését is. Ez a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának preventív vizsgálatát jelentette – a jogorvoslat viszont a helyi bíróságokhoz került, noha alkotmányossági kérdésben kell dönteni.

1997-ben az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra, mulasztásra és az Alkotmány újonnan bevezetett, részletes népszavazási rendelkezéseinek absztrakt értelmezésére irányuló indítványok alapján komplex módon fölvázolta a népszavazással kapcsolatos szabályozási követelményeket, s ezen belül meghatározta a kívánatos jogorvoslati rendszert is.[392] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra alapozva alkotmányos követelménnyé tette jogintézmény létrehozását a népszavazásra szánt kérdés előzetes alkotmányossági vizsgálatára; ez értelemszerűen mind a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatóságát, mind a kérdés megfogalmazásának módját illetően még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárná és eldöntené az alkotmányossági kérdéseket. A népszavazáshoz való jog politikai alapjog, amely mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és az aláírások gyűjtését), s a népszavazásban való részvételre. Az ezt biztosító intézményrendszernek az említett megelőző vizsgálat mellett eljárási garanciákkal kell végigkísérnie az alapjoggyakorlást, s minden ponton, ahol olyan döntés születik, amely a folyamatot befolyásolja, alkotmányos követelmény „a bírói, illetőleg alkotmánybírói jogorvoslat". (A rendelkező rész az indokolás idézett alternatívája helyett csakis „az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz" biztosítását írja elő.) Ezzel összhangban semmisíti meg a határozat azonnali hatállyal az (akkor hatályos) népszavazási törvény alkotmányossági panaszra vonatkozó rendelkezéséből a népszavazás elrendelése megtagadása elleni panasz megszorító feltételét (amely a megtámadást az eredménytelen hitelesítésen alapuló megtagadásra korlátozta). Így az Alkotmánybíróság – a lehetőségekhez képest – máris létrehozta a megkívánt jogorvoslati intézményt, amelyet a későbbi törvény már ezzel az általánossággal tartalmazott.[393] A rendelkező rész tehát azt a benyomást kelti, mintha a jogorvoslatnak az Alkotmánybírósághoz való telepítése az Alkotmányból folyna. Az indokolás óvatosabb megfogalmazása mutatja azonban, hogy a bíróság egyszerűen a hatályos jog medrében maradt.

Nem vetette fel az Alkotmánybíróság, vajon a népszavazásra bocsátandó kérdés alkalmasságának elbírálása nem szükségképpen olyan „alkot-

[392] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 341–345.

[393] A végül is a választási eljárási törvényben (1997. évi C. törvény) szabályozott, s az ottani intézményekkel összhangban „kifogásnak" nevezett alkotmányossági panasz az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése, továbbá az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését megtagadó határozata ellen nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

mányossági vizsgálat"-e, amely alkotmányértelmezést igényel, s ezért az Alkotmánybíróság eljárására kell tartoznia. Gyakorlati szempontok kétségkívül emellett szólnak: az 1997. októberi határozat tárgykörében még abban az évben két elvont alkotmányértelmezési indítványt kellett elbírálnia az Alkotmánybíróságnak, s ezek közül az egyik a függő népszavazás kérdéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérte. A bíróság formai érveléssel kitért a feladat elől,[394] pedig épp erre írta elő a preventív vizsgálatot. Az elvi kérdés viszont az, hogyan biztosítható az Alkotmánybíróság végső alkotmányértelmezési monopóliuma, ha kifejezetten alkotmányossági problémákat más szervek dönthetnek el véglegesen.[395]

Az Alkotmánybíróság az akkori népszavazási törvény átalakításával ugyan hatáskört teremtett magának a népszavazás elrendelésének elutasításától kezdve a lebonyolításon át az eredmény megállapításáig a panaszok elbírálására, sőt ezt a követelést az új törvény előzetes kontrollja során nyomatékosította is,[396] de a sebészi beavatkozást az akkor hatályos népszavazási törvényben csak a hatásköri szabályon végezte el, s nem foglalkozott az indítványra jogosultak kérdésével. Az így előállott törvényszöveg ellentmondásait alkalomadtán ki is használta az Alkotmánybíróság,[397] de aztán az

[394] Az Alkotmánybíróság nem tartotta elbírálhatónak, s konkrét alkotmányjogi probléma híján visszautasította az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának indítványát [62/1997. (XII. 5.) AB végzés, ABH 1997, 542.]. Ugyancsak visszautasította az Alkotmánybíróság a Kormány alkotmányértelmezési indítványát, amely lényegében az 52/1997. (X. 14) AB határozat konkrét következményeinek levonását kérte a folyamatban lévő földszerzési és NATO népszavazás szétválaszthatóságát illetően [1007/G/1997. AB határozat, ABH 1997, 761.].

[395] A helyi népszavazásra szánt kérdések megengedhetőségében rendes bíróságok döntenek. Persze, ugyanez jogosan vethető fel a választási bíráskodással, vagy a pártok működése alkotmányosságával kapcsolatban is, amelyek másutt nem véletlenül tartoznak az Alkotmánybírósághoz, mint ahogy nem véletlenül kezdtek el szaporodni az Alkotmánybíróságnak későbbi törvényekben adott, konkrét ügyekre vonatkozó hatáskörei.

[396] 64/1997. (XII.17.) AB határozat, ABH 1997, 380. A határozat mintegy „előzetes mulasztást" állapít meg, mert a törvényjavaslat nem tartalmazta sem a kötelező népszavazási kezdeményezés elutasítása elleni panaszt, s nem adott jogorvoslatot a mérlegelésen alapuló népszavazás kezdeményezésére jogosultak részére az Országgyűlés elnökének a kezdeményezés alkalmasságát elbíráló döntése ellen sem. Az Alkotmánybíróság a törvényjavaslat kontrollját a népszavazási indítványok sűrűjében szó nélkül elvégezte.

[397] Az 1997. november 16-án megtartott népszavazás a NATO-csatlakozásról éppúgy hajszálon múlhatott volna, mint az 1989-es „négy igenes" népszavazás. Ott a 0,06

iránymutatás híján beálló következményt is – a voltaképpeni jogorvoslat helyett törvénybe foglalt populáris akciót minden népszavazási döntés vitatására – tudomásul kellett vennie. Ha másból nem, az említett preventív kontrollról szóló határozatból nyilvánvaló, hogy a népszavazási kérdés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a kezdeményezőket megillető jogorvoslatra gondolt.[398] Ezek a konkrét esetben a köztársasági elnök, a Kormány, illetve a képviselők egyharmada lehettek, de a gondolat kiterjeszthető az állampolgári kezdeményezésre is úgy, hogy a hitelesítéssel kapcsolatban az aláírásgyűjtő ívet benyújtók jogosultak indítványozásra. A népszavazás lebonyolításánál viszont már minden választópolgár érdekelt, nem is szólva az eredmény megállapításáról – ott éppen a kifogás korlátozása indokolhatatlan a kezdeményezésre jogosultakra. Az új törvény viszont nem rendelkezik a kifogásra jogosultakról. Az eredmény az, hogy bármely népszavazási döntést bárki megtámadhat az Alkotmánybíróságon, azaz az OVB határozatát az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítéséről, továbbá az Országgyűlés határozatát a fakultatív népszavazás elrendeléséről és a kötelező népszavazás elrendelésének elutasításáról egyránt.[399] E populáris akció mellett ugyanazok

százalékos többség vált döntővé, itt a választójogosultak 49,24 százaléka ment el szavazni. Az Alkotmánybíróság azonban nem bocsátkozott az érdemi kérdésbe, hogy tudniillik melyik jogszabály alapján kell a népszavazás érvényességét megállapítani, hanem a törvényben bennemaradt rendelkezésre támaszkodva nem ismerte el az indítványozók legitimációját a Kormány által kezdeményezett népszavazás eredménye elleni panaszra. Azt ugyanis „a népszavazás kezdeményezésére jogosult állami és társadalmi szervek" terjeszthetik csak elő [1224/H/1997. AB végzés, ABH 1997, 898.]. Hasonlóképpen a választási eljárási törvénynek a beiktatott népszavazási panaszokkal tartalmilag összhangba nem hozott megtámadási határidőit alkalmazva (értelmezve) utasított vissza az Alkotmánybíróság egy, az OVB hitelesítést megadó határozatával szembeni kifogást (a dunai vízlépcső megépítéséről) [28/1998. (VI. 16.) AB végzés, ABH 1998, 523.].

[398] A törvényjavaslat szerint a köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás kérdéseinek elfogadásról az Országgyűlés elnöke dönt. Ez a jogkör felel meg az OVB előzetes vizsgálatának az állampolgárok kezdeményezése esetén. A határozat a panasz jogát kifejezetten „a népszavazás kezdeményezésére jogosultaknak" követeli meg (ABH 1997, 380., 386.).
Nem kifogásolta, hanem használta az Alkotmánybíróság a régi népszavazási törvény analóg rendelkezését, amikor az eredmény megállapítását „a népnek" nem engedte vitatni, lásd az előző jegyzetet.

[399] A fakultatív népszavazás elutasítása valóban az Országgyűlés szabadságában áll. Az elrendelés megtámadhatóságát csak az igazolhatja, hogy nincs külön jogorvoslat az OVB-t meg nem járt kérdések alkotmányossági elbírálása ellen, amit az Alkotmánybíróság a preventív kontroll során hiányolt.

az érvek szólhatnak, mint az utólagos normakontroll általános indítványozása mellett. A népszuverenitás közvetlen gyakorlása alkotmányos módjáról van szó, amely ráadásul meghozandó törvény tartalmát is megszabhatja. Ez persze már nem jogorvoslat az intézmény eredeti, egyéni értelmében, hanem közérdekű fellépés az alkotmányosság érdekében.

Az Alkotmánybíróságnak az 1997 őszén hozott, átfogó értelmező határozatát követő, sűrű népszavazási ítéleteiből hiányzik a következetesség. Az alaphatározat elvi megállapításokat tartalmaz. A folytatás viszont merőben formális, és kritika nélkül támaszkodik olyan eljárási részletszabályokra, amelyek a kiinduló elvi határozat szellemével ellentétesek. A jogorvoslat részleteinek szabályozása a jogbiztonságot veszélyeztető mértékig hiányos maradt, s az Alkotmánybíróság ezt inkább kihasználta, mintsem kijavításukra kötelezte volna az Országgyűlést.[400]

Az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslat

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra nem alkalmazta azt az elvet, hogy a jogorvoslathoz való alkotmányos jognak az egyfokú jogorvoslat eleget tesz, következésképpen a rendkívüli perorvoslatok nem tartoznak ebbe a körbe. Ez utólag indokolható azzal, hogy az alkotmányellenes norma alkalmazásával szemben nincs más jogorvoslati lehetőség (mert a konkrét normakontrollra csak kérheti a fél a bírót). Noha az alkotmányjogi panasz lehetősége az Abtv. szerint csak akkor nyílik meg, ha az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerültek (vagy nem voltak), s emellett a rendezés mellett sok gyakorlati meggondolás szól,[401] a jogerő utáni rendkívüli perorvoslatokban és az alkotmányjogi panaszban nincs érdemben semmi közös. Ezért volt helyes, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz beadása határidejének kezdetét a jogerős határozat közléséhez kötötte, bármily kellemetlen volt ennek megtanulása azok számára, akik a felülvizsgálati eljárás után fordultak az Alkotmánybírósághoz. Hasonlóképpen ebbe a logikába illik, hogy az először a rendkívüli perorvoslat során alkalmazott jogszabály alkotmá-

[400] E tekintetben jogos a 28/1998. (VI. 16.) AB végzéshez írt különvéleményben foglalt kritika. A határozat megindokolja, miért nem indított hivatalból eljárást a mulasztás vizsgálatára az Alkotmánybíróság – noha ennek említésére, nemhogy indokolására semmi szükség nem lett volna, sőt a magyarázat csak ront a helyzeten. „A testület az alkotmányossági vizsgálatot igénylő kérdések nagy számára, másfelől az ügy soronkívüli elbírálására irányuló kötelességére tekintettel nem élt" a vizsgálat megindításának lehetőségével (ABH 1998, 525.).

[401] Az érvek között a legfontosabb az eljárás elhúzásának megakadályozása.

nyos volta önállóan vitatható.[402] Azzal, hogy a jogszabály elleni és a jogalkalmazás elleni jogorvoslat lényegében különbözik, s a jogerő megvárásának praktikus indokai nem mindig fognak helyt, az Alkotmánybíróság úgy is összhangba hozta az alkotmányjogi panasz megengedhetőségét, hogy lehetővé tette annak benyújtását a büntetőeljárás során, de még a bírósági eljárást megelőzően hozott egyes határozatok ellen. Az Alkotmánybíróság érvelése azonban a jogorvoslatok kimerítésének törvényi feltétele és ehhez kapcsolódóan a jogerő körében forog. A fenti elvi különbségre legfeljebb az a megállapítás vonatkoztatható, hogy a büntetőeljárási határozatok más személyek jogait is érinthetik.[403] Ennek ellenére az eredmény helyes, s ugyanazon az elvi alapon természetesen a büntetőjogon kívül is alkalmazható lenne.

[402] 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 119. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje ebben az esetben a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap. Az első ilyen esetben az Alkotmánybíróság magát a felülvizsgálat szabályát találta „önkényesen" diszkriminatívnak, amely szerint a büntetőeljárásban elbírált kártalanítási és visszatérítési igény tárgyában felülvizsgálatnak nincs helye; viszont lehetséges a felülvizsgálat, ha az igényről polgári bíróság döntött. A határozat a megsemmisített rendelkezés alkalmazását a konkrét ügyben kizárta, azaz a polgári bíróság előtti felülvizsgálat útját megnyitotta.
Később szükségessé vált azonban tisztázni, hogy a panasz benyújtására a határidő a *jogerős* határozat kézbesítésekor kezdődik. Ennek ott van jelentősége, ahol a felülvizsgálati eljárás nyomán új eljárásnak kell indulnia [41/1998. (XI. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.].

[403] A nyomozást megtagadó határozat elleni alkotmányjogi panasz még az Abtv. szabályán belül van; az Alkotmánybíróság nem is foglalkozott külön a megengedhetőség kérdésével [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288.]. Indokolást a 715/D/1994. AB határozat ad (ABH 1997, 586., 587.). Ez a határozat hivatkozik a nyomozást megtagadó határozat elleni alkotmányjogi panaszra, de megjegyzi, hogy az ügyben a hatóság később folytathatja az eljárást, azaz jogerő nem fűződik hozzá. Elvi kérdésnek azt tekinti, hogy az eljárási kényszercselekmények elleni önálló jogorovoslat kimerítése elegendő-e az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez még a büntetőeljárás jogerős befejezése előtt. Jó érv, hogy a jogorvoslati jog definíciójában az Alkotmánybíróság érdemi, de nem ügydöntő határozatot kíván meg. Az viszont, hogy a büntetőeljárás más személyek jogait is érinti – az alkotmányos büntetőjogban fontos szerepet játszó tétel – itt kevés. Az alkotmányjogi panasz elvi különbsége ugyanis éppen az, hogy jogszabályra vonatkozik, s alkotmányellenessége mindig érinti a norma összes címzettjét – vagyis nem büntetőjogi kérdésről van szó. Lásd még a 43/1998. (X. 9.) AB határozatot, amely az érveket megismétli (ABH 1998, 316.).

Az összkép tehát az, hogy noha az Alkotmánybíróság kitartott elvi álláspontja mellett, hogy az alkotmányjogi panasz is jogorvoslat,[404] a gyakorlatban mégis számolt azzal, hogy az alkotmányjogi panasz *másként* ad jogorvoslatot, mint a rendes bírósági eljárás.

A jogorvoslat elvonása és hiánya

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogot úgy is védte, hogy alkotmányellenesnek minősítette e jog *elvonását* azáltal, hogy egyedi döntést jogszabályi formába öltöztetnek.

Konkrét ügyre vonatkozó törvény a modern törvényhozásban gyakori. Az ilyen norma alkotmánybírósági vizsgálata az egyedi ügyre is döntést tartalmaz. Ha az alkotmányellenes jogszabályt az Alkotmánybíróság *ex tunc* helyezi hatályon kívül, egyben jogorvoslatot is ad.[405] Az alkotmányellenesség alapja, hogy az érintettek jogait (az elbírált esetekben: tulajdonjogát) érintő konkrét döntések jogszabályba foglalása megfosztja az érintetteket a jogorvoslat lehetőségétől. Az alapgondolat tehát világos: az egyedi döntések jogszabályi formában való kiadása akkor alkotmányellenes, ha elvonja azt a jogorvoslati jogot, amely a konkrét határozatok ellen gyakorolható lett volna. Tényleges egyedi döntést kell tehát normává transzformálni. Ha csupán a hatósági döntés – noha egyediesített – lehetőségét tartalmazza a jogszabály, alkotmányellenesség nem állapítható meg. Ha a rendezési terv melléklete az építési tilalom alá eső telkeket sorolja föl, az „számos egyedi döntés összesítése", s az Alkotmány 57. § (5) bekezdését sérti; ha a rendezési terv melléklete „a városfejlesztési elképzelésekkel érintett ingatlanokat" tartalmazza, „a számos egyedi döntés" még csak később fog ennek alapján megszületni, s a jogorvoslat lehetséges lesz ellenük.[406]

Az Alkotmánybíróság tehát a normatív és nem normatív elhatárolásának nehéz terepén mozog. Ezúttal nem a hatáskörrel kapcsolatban van szükség a norma és egyedi aktus megkülönböztetésére, hiszen jogszabályokat támadnak, s az Alkotmánybíróság éppen a jogszabályi formát kifogásolja.

[404] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 186., 187.

[405] Így történt ez az alapügyben, amelyben helyi önkormányzati rendelet építési tilalmat mondott ki a mellékletében felsorolt telkekre [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65., 67.]; és a csepeli szabadkikötőt és fejlesztési területét országos közforgalmú kikötőnek minősítő törvény alkotmányossági kontrollja után [45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311., 318.].

[406] Ezért nem adott helyt az Alkotmánybíróság a köztársasági megbízott indítványának, aki pedig az előző jegyzetben idézett építésitilalom-döntésre hivatkozott [36/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 496.].

A normativitás nem vitás, hanem hibás, s a választóvíz a helyesen és a megengedhetetlenül igénybe vett jogszabályi forma között a jogorvoslati jog megléte. Ez a kritérium azonban csak látszólagos, mert a jogszabályi formába öntött egyedi intézkedés természete szerint kizárja az egyedi aktus ellen lehetséges jogorvoslatot. Viszont az sem állítható, hogy az egy konkrét ügyre vonatkozó jogszabály önmagában alkotmányellenes lenne; ilyenek szükségesek és tömegével fordulnak elő. Hogy tehát az ilyen jogszabályt alkotmányellenesnek lehessen nyilvánítani, valamilyen további jogsérelem is kell. A jogorvoslati jog feltétele, hogy a jogszabállyal fedett egyedi intézkedés jogot vagy jogos érdeket sérthet. Ha az Alkotmánybíróság nem megy bele a konkrét tényállás vizsgálatába, a jogorvoslati jog elvonására hivatkozás egy formahiba formális indokolása marad. Jól látszik ez a határozatban is. Ahol megnyugtatóan bizonyított az alkotmányellenesség, az Alkotmánybíróság feltárta azt a konkrét alapjogsérelmet is – a tulajdon sérelmét –, amelyet a törvényi forma miatt a rendes bíróság nem orvosolhat. Más esetben azonban – ahol az Alkotmánybíróság nem megy a formahibánál mélyebbre – a „számos egyedi döntés összesítése" egy rendelet mellékletében ugyan kizárja a bírósághoz fordulást, de nyitva marad, hogy ez tényleges jogsérelmet okozott-e.[407] Ez viszont minden *Massnahmengesetznél* nyitott kérdés. Az Alkotmánybíróságnak egyensúlyoznia kell: vagy a konkrét alapjogsértés feltárásáig megy el, vagy valamely alapjog absztrakt veszélyeztetését ítéli olyan jelentősnek, hogy a törvény alkotmányellenességét mondja ki.[408] A dön-

[407] Az építési tilalommal terhelt telkek felsorolása a rendelet mellékletében valóban kizárja, hogy az érintett tulajdonos az építési tilalmat bíróság előtt vitassa. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a tilalmak elrendelésének alapja a szabályosan, minden érdekegyeztetést stb. betartva meghozott rendezési terv. „Annak sincs jogi akadálya, hogy az általános rendezési terv eme rendelkezéseinek végrehajtására a képviselő-testület önálló rendeletet adjon ki. A tilalom bevezetésének a [támadott] rendeletben alkalmazott konkrét formája azonban alkotmánysértő." (ABH 1994, 66.) Az Alkotmánybíróság tehát a jogorvoslati jog puszta, formális lehetőségét védi, tekintet nélkül arra, hogy a sikeres jogorvoslatra van-e kilátás. A csepeli szabadkikötő ügyében viszont a határozat feltárta a tényállást és megállapította a tulajdon sérelmét. Csakis így indokolható, hogy a törvényben megállapított négy országos közforgalmú kikötő közül csak az egyik vonatkozásában állapítja meg az alkotmánysértést. Az indokolásnak az a része, amely a több konkrét döntés jogszabályban való összesítését és a jogorvoslati jog ezáltali elvonását kifogásolja, önmagában a többi kikötőre, azaz az egész törvényre érvényes lett volna (ABH 1997, 318.).

[408] Lásd a bíróságok vagy közszolgálati médiumok függetlenségének veszélyeztetését költségvetésük elhelyezése folytán a költségvetési törvényben [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138.; 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281.].

tés valódi indoka azonban mindegyik esetben túlmegy azon, ami a jogszabályi forma választásának velejárója.

Lehet a jogszabályi rendezésnek olyan indoka is, amellyel szemben az egyedi jogsérelmek lehetősége nem elegendő súlyú, még az sem, ha éppen az egyedi jogorvoslat válik bizonytalanná vagy kizárttá. Az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvények alkotmányossága megítélésénél az egységes és átlagolt törvényi rendezés bizonyosságát preferálta a bizonytalan jogalapú és érvényesíthetőségű tulajdoni vagy kárigényekkel szemben (tudva azt is, hogy a rendes bíróságok az Alkotmánybíróság által nyitva hagyott egyéni jogorvoslati kérelmeket elutasítják). Hasonlóan fontosabbnak tartotta a szakszervezeti célvagyon törvénnyel való megőrzését a mozgalmak későbbi konszolidálásáig, mint a kusza tulajdoni viszonyok egyenkénti tisztázását.[409]

A végső fórum – amelynek döntése ellen jogorvoslat nincs – gyakorlati szükségesség, s a jogorvoslati joggal kapcsolatban nem is vet fel problémát, ha maga is már jogorvoslatot ad. Az Alkotmánybíróság elé került ügyek egy része ilyen: a miniszternek a hivatásos katonák nyugellását megállapító, személyes hatáskörben hozott döntése ellen „további jogorvoslatnak helye nincs"; csakúgy, mint a legfőbb ügyész végső fokon hozott munkaügyi döntése ellen sem. Ezek a rendelkezések tehát az Alkotmány 57. § (5) bekezdését nem sértik. Más kérdés, hogy mégis alkotmányellenesek, mert egyben kizárják a bírósághoz fordulás lehetőségét is, és az Alkotmánybíróság nem talált alkotmányos indokot az 57. § (1) bekezdés garanciájának korlátozására.[410] Ahol azonban az először, azaz első fokon eljáró bíróság határozata ellen nincs fellebbezés, a jogorvoslathoz való jog sérül.[411]

Probléma ott van, ahol a végső fórum egyben az első. Ilyen például az Alkotmánybíróság. Az Abtv. azon rendelkezését támadó indítványt, amely szerint az Alkotmánybíróság határozata ellen nincs fellebbezés, az Alkotmánybíróság azon az alapon utasította el, hogy az alkotmányos szervek

[409] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati szabályok visszamenő hatályú átalakítását a kárpótlás érdekében végképp elutasította [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 114.]. A szakszervezetekre lásd 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 140.

[410] 62/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 413.; 3/1994. (I. 21.) AB határozat, ABH 1994, 59.

[411] Ez volt a helyzet a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitájában, amelyben első fokon közvetlenül a munkaügyi bíróság járt el (vagyis nem előzte meg munkaügyi döntőbizottsági eljárás), s határozata ellen fellebbezésnek nem volt helye. Az Alkotmánybíróság a Pp. vonatkozó rendelkezését megsemmisítette [52/1992. (X. 27.) AB határozat, ABH 1992, 257.].

rendszeréből és az Alkotmánybíróság Alkotmányban meghatározott feladataiból következően nincs más szerv, amely a határozatát felülbírálhatná; az Alkotmánybíróság egyedüli és egyfokozatú, sui generis jogintézmény.[412] Megmagyarázhatatlan módon nem alkalmazta az Alkotmánybíróság ezt az elvet a köztársasági elnök döntésére új község alakítása és községegyesítés megszüntetése tárgyában.[413] A belügyminiszter itt csupán előterjesztést tesz, a döntést a köztársasági elnök hozza. A határozat mulasztást állapított meg abban a vonatkozásban is, hogy a „köztársasági elnök ilyen tárgyú döntésére vonatkozó eljárás rendjét" a törvény nem szabályozza. Az indokolás a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó szabályozást is ismételten hiányolja, jóllehet ez értelemszerűen nem az előkészítésre, hanem csakis az elnök döntésére vonatkozhat. A köztársasági elnök döntéseivel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak máskor is nehézségei voltak, s végletekben mozgott.[414]

Fellebbezni csakis hatóság döntése ellen lehet. Az Alkotmánybíróságnak feltűnően gyakran kellett megállapítania, hogy az aktus, amellyel szemben a jogorvoslat hiányát panaszolták, *nem hatóság határozata*, s ezért az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelméről nem lehet szó. Az ilyen ügyek nagy száma arra utal, hogy az állam tulajdonában álló vállalatokat, másrészt a munkaügyi kérdéseket is nehezen különböztetik meg az emberek a közhatalomtól mély beidegződéseik folytán. Az Alkotmánybíróság határozatok sorában, ismételten tisztázta, hogy a munkaügyi döntések nem hatósági határozatok, akkor sem, ha állami szerv, sőt ha az ügyészség vagy fegyveres testület is a munkáltató, amely a fegyelmi intézkedéseket sem hatóságként hozza.[415] Nem hatósági határozatok a fegyveres testületben sem az elöljárói,

[412] 1350/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 620.

[413] 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132., 138., 139.

[414] Így a 31/1997. (V. 16.) AB határozat, éppen ellenkezően, a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörének korlátlanságából indul ki. Amikor a jogbiztonságra alapozva azt követeli meg, hogy az Országgyűlés az egyéni kegyelem hatályvesztésének feltételeit, és a büntetés hátralévő részéről való rendelkezésre irányadó eljárást törvényben szabályozza, még a rendelkező részben is azt állapítja meg, hogy az ilyen törvény csakis szubszidiárius lehet, vagyis csak akkor alkalmazható, ha a köztársasági elnök nem szabott meg más feltételeket (ABH 1997, 154., 158.). Ez nem kevésbé vitatható, mint a másik végleten a jogorvoslat megkövetelése. Egyik határozat sem foglalkozik például a szóban forgó köztársasági elnöki jogkörök előterjesztéshez kötött jellegével, a „korlátlan" kegyelmezési jog gyakorlásához szükséges ellenjegyzéssel stb.

[415] 485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 613. (hivatásos tűzoltó); 3/1994. (I. 21.) AB határozat, ABH 1994, 63. (ügyész); 51/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 481. (büntetés-végrehajtási testület tagja).

sem pedig a panasszal megtámadható intézkedések.[416] Nem tartozik az ügyészi törvényességi felügyelet sem az 57. § (5) bekezdés hatálya alá.[417] Nem hatósági aktus az állami egyetem felvételi bizottságának határozata. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapítása ellen sincs fellebbezési jog.[418] Nem lehet szó megfellebbezhető hatósági aktusról, ha az állam tulajdonosi minőségében járt el.[419]

A bírósági eljáráshoz való jog

A bírósághoz való hozzáférés

A jogorvoslathoz való jog természetéből adódóan korlátozott voltát kiegyenlíti a bírói úthoz és döntéshez való jog szélessége. Az első Alkotmánybíróság működési ideje alatt az volt a törvényhozás irányvonala is, hogy bírói utat fokozatosan általánossá tegye. Ez a kis lépések politikájával folyt, amit – például munkaügyi kérdésekben – az Alkotmánybíróság is támogatott; vagy megelőzve, vagy adott esetben visszamenőlegesen is alkalmazhatóvá téve a jogalkotást.[420] Másrészt viszont az Alkotmánybíróság is jelentős – és kéretlen – impulzust adott a folyamatnak, amikor a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását a jogalkotó terveinél sokkal korábban, már 1991-ben bevezettette. A szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatának késlekedésénél is végül az Alkotmánybíróság türelme fogyott el, s 1997 végén egyéves határidővel kötelezte a törvényhozót a bírósági út megnyitására. A bíróságokkal szemben viszont óvatosabb volt az Alkotmánybí-

[416] 1280/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 642. (korábbi döntésekkel); 183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 601.

[417] 59/E/1994. AB határozat, ABH 1995, 852.

[418] 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 588. (felvételi); 1251/E/1995. AB határozat, ABH 1995, 574. (ÁSZ).

[419] 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602.; 1789/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 524. (mindkettő ÁVÜ); 59/D/1993. AB határozat, ABH 1994, 579. (önkormányzat vállalata); 505/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 732. (Állami Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet).

[420] Tudniillik alkotmányjogi panaszok esetében. Lásd például 51/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 478.
A bírói út megnyitására lásd a fent a „végső fórum" kapcsán idézett eseteket, ahol a miniszter vagy a legfőbb ügyész döntése elleni „további jogorvoslat" hiánya ugyan nem sértette az 57. § (5), de sértette (1) bekezdését.

róság. Az Alkotmány 70/K. §-a szerinti alapjogi bíráskodást a rendes bíróságok terrénumának ismerte el, s a bíróságok igen visszafogott gyakorlatát tudomásul vette.

A jogorvoslathoz való jogot az Alkotmány és az Alkotmánybíróság olyan szűken és olyan ismérvekkel határolja be – a hatósági határozat megkövetelésével, másrészt az érdemi döntéssel és az egyfokúsággal –, hogy itt az alapjog-korlátozás szokásos tesztjének alkalmazására ritkán kerül sor.[421] Ezzel szemben a bírói út kizárásának alkotmányosságánál annak szükségessége és arányossága a mérce. Szóba jött a diszkriminációtilalom is; különösen a tekintetben, hogy mi indokolná a különböző munkaviszonyok eltérő kezelését.[422] Bizonyos tipikus különbség azonban a fegyveres testületek tagjainak korlátozottabb lehetőségeire nézve mégis megmaradt: az Alkotmánybíróság az ottani függelmi viszonyok közt nem tartotta indokoltnak minden belső ügy bíróság elé vitelét. Az ilyen ügyek közül a fent jelzett fejlődés során a polgári jogi (kárfelelősségi) és munkajogi témák úgyis kikerültek, s idővel még a fegyelmi ügyek is.[423] Nem teljesen világos, miért nem tartotta követelménynek az Alkotmánybíróság a bírósági elbírálást egyetemi felvételi és vizsgaügyekben, pedig ezek klasszikus témák.[424]

[421] Ilyen mérlegelés leginkább az egyedi ügyre vonatkozó jogszabállyal okozott alapjogsérelem elbírálásakor található, amelyet a jogorvoslat elvonása súlyosbít.

[422] Ez az ügyészi szervezet és a fegyveres testületek „demitizálásának" része volt, lásd a fent többször idézett eseteket.

[423] Az Alkotmánybíróság különbséget tett a fegyveres testületek nem hivatásos állományú tagjai és a hivatásosok között; az előbbiekre a korlátozásokat nem ismerte el alkotmányosnak [57/1993. (X. 28.) AB határozat, ABH 1993, 351., lásd még 578/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 590.].
A bírósági út hiányát a hivatásos tűzoltók fegyelmi ügyeire viszont az Alkotmánybíróság formális érveléssel 1992-ben még nem tartotta alkotmányellenesnek: a fegyelmi szabályzat nem mond ellen a bíróságokról szóló törvényben meghatározott bírósági hatásköröknek. A kérdést tehát az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 613.]. A honvédelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos „nem érdemi", az érdemi döntést megelőző vagy azt érvényesítő döntésekre sem tartotta szükségesnek a bírói utat a 998/B/1994. AB határozat (ABH 1995, 753.). 1998-ban viszont már alkotmányellenesnek mondta a testület, hogy a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjai fegyelmi ügyei korábban nem kerülhettek bíróság elé [51/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 481.].

[424] Felvételi, inkább formális elutasítással: 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 588.; vizsgák: 209/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 598., azzal érvelve, hogy a belső garanciák kielégítőek.

A bírói útnak nemcsak tartalmi, hanem eljárási korlátait is a szükségesség/arányosság mércéjével bírálta el az Alkotmánybíróság. A bírósághoz fordulás objektív, jogvesztő határidejét a jogbiztonság kielégítően indokolja; ugyanúgy mint a kötelező képviseletet a felülvizsgálati eljárásban.[425]

Köztudott, hogy *a szabálysértési eljárásokban a bírósághoz fordulás jogát* illetően Magyarország az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozáskor fenntartással élt, mert annak bevezetésére a bírósági szervezet nem volt fölkészülve. Röviddel az egyezmény kihirdetése után hozta meg az Alkotmánybíróság első határozatát ebben a témában. A bíróság formális érvekkel elutasította, hogy megállapítsa az államigazgatási eljárási törvény azon rendelkezésének alkotmányellenességét, amelyik szerint az Áe. hatálya a szabálysértési eljárásokra nem terjed ki.[426] Az indokolásnak igaza van abban, hogy ez „önmagában" nem korlátozza a bírósághoz fordulást, viszont az Alkotmánybíróság már akkor is állandó gyakorlata szerint meg kellett volna állapítani a jogalkotói mulasztást, mert a bírói utat más törvény sem nyitotta meg. 1997-ben magát a szabálysértési törvényt támadták a bírói út általános hiánya miatt.[427] Az Alkotmánybíróság, noha az indokokat tekintve megosztott volt, megállapította az alkotmányellenes mulasztást és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő jogalkotásra kötelezte az Országgyűlést. Az ítélet azt is megállapította, hogy a pénzbírságot szabadságvesztésre átváltoztatást csakis bíróság mondhatja ki – összhangban az Alkotmánybíróság ugyanabban az évben kimondott tételével, amely az igazgatási határozatok tekintetében követelte meg a mindenre kiterjedő, érdemi „elbírálást".[428]

Az Alkotmánybíróság komoly fegyverténye volt, hogy 1990-ben mulasztási határozattal kikényszerítette az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének

[425] Határidő: 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765., 773.; képviselet: 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 586. (nincs is összefüggés), 383/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 602. (jogerő után csak valóban indokolt esetben kerüljön sor a felülvizsgálatra).

[426] 344/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 654.

[427] A bíróság előtt csak a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat törvényességét lehetett felülvizsgáltatni. Ezt a lehetőséget külön is alkotmányellenesnek tartották az indítványok, 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365.

[428] A bírák véleménye abban tért el, vajon a szabálysértések részben közigazgatás-ellenes, részben kriminális tényállások-e, vagy csakis az utóbbiak, s ennek megfelelően a bírói út hiánya az 50. § (2) bekezdését és az 57. § (1) bekezdését sérti-e, vagy csak az utóbbit.
A valódi „elbírására" lásd 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot, ABH 1997, 272., 280.

végrehajtását, amely szerint *a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.*[429] A határozat a meglévő szabályokat is hatályon kívül helyezte a törvény meghozásának megkövetelt határnapjával. Az Alkotmánybíróság rámutatott: ha a törvényhozás késlekedne, a közigazgatási határozatok kivétel nélkül, közvetlenül az Alkotmány alapján bíróság által felülvizsgálhatók lesznek, még azok is, amelyeket törvény alkotmányosan zárhatna ki a bírói felülvizsgálatból. A határozat kezdte meg azt az érvelést is, amely az állami döntések 70/K. § szerinti általánosabb megtámadhatóságát a közigazgatási határozatokéval együtt említi. Ez hozzájárult ahhoz, hogy a 70/K. §-ra épülő alapjogi bíráskodás nem lett jelentős, mint ahogy sokáig az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálata sem. Másrészt kialakult a jogorvoslatok hierarchiája, amelynek legalacsonyabb fokán, mint legszűkebb hatókörű jog, az 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslat áll, innen tágul a kör az 50. § (2) bekezdésén és a 70/K. §-on át az 57. § (1) bekezdése szerinti általános bírói útig. Noha ennek az elszórt megjegyzésekből nyerhető képnek különösebb jelentősége nincs, mégis segíthetnek megérteni, miért összpontosult a jogvédelem a bírósági elbíráláshoz való jogra.

Az igazgatási határozatok felülvizsgálatában az azt szabállyá tévő, 1991-ben meghozott törvény után is maradtak kivételek. Az Alkotmánybíróság elé jelentéktelen esetek kerültek.[430] A határozatok visszhangozzák az Alkotmányt és a törvényt: a bíróságok a közigazgatási határozat törvényességét – és nem célszerűségét – vizsgálják felül; de sem az indítványok, sem a bíróság nem talált ebben problémát. 1996-ban egy – nem publikált – ítéletsorozat rekapitulálja az 50. § (2) bekezdéséről és a 70/K. §-ról addig mondottakat. Abból kiindulva, hogy az Alkotmánybíróság az – általánosabb – 70/K. § alkalmazási körét sem tartotta korlátlannak, az 50. § (2) bekezdése szabályát mint a hatalmi ágak közötti viszony rendezését tekinti, s a fölülvizsgálat törvényi korlátairól kimondja, hogy azok az Alkotmánnyal nem ellentétesek. Véleményét negatív oldalról is megerősíti: a bírói felülvizsgálat (az érdemi határozat törvényességére) korlátozott volta nem hozható kapcsolatba a 8. § (2) bekezdésével (azaz a bírói úthoz való alapjog alkotmányos korlátozhatóságának kérdésével). A hatalmi ágak viszonya felől szemlélve – mint egy későbbi határozat mondja – az 50. § (2) bekezdéséből az sem következik, hogy a bíróságnak érdemi határozatot kellene hoznia, elég

[429] 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 143.

[430] Egy részük inkább deregulációs hibából maradt fenn, például az 51/1994. (XI. 2.) AB határozat, ABH 1994, 465., más részük könnyen szükségesnek és arányosnak bizonyult, mint például a honvédelmi megjelenési kötelezettség, 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 268.

a kasszáció is. Közben az Alkotmánybíróság – ugyanezen az alapon – azt is megállapította, hogy a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata nem alapjogot deklarál, hanem feladatot határoz meg a bíróságok számára. Igazgatási határozat bírói felülvizsgálatára szóló alapjog az 57. § (1) bekezdéséből vezethető le, de csak arra a közigazgatási határozatra, amely „tartalmilag polgári jogokat érint, vagy büntetővád elbírálását valósítja meg".[431]

Ezek a megállapítások folytatás nélkül maradtak, mert hatásukkal 1997-ben szembefutott egy másik trend, a – strasbourgi ihletésű – hatékony jogvédelem, amely az 57. § más garanciái értelmezésében is megjelent.[432] Erről fent, a jogorvoslathoz való jog és a jog vagy kötelesség bíróság általi *érdemi* elbíráláshoz való jog kapcsán volt szó. Ez nem szakítja el a bírói felülvizsgálatot az igazgatás működése jogszerűségének vizsgálatától, hanem azt a hatékony jogorvoslattól vezérelve tágan értelmezi: kiterjed az igazgatás mérlegelésének elbírálására is, és nem tekinti a felülbírálat megvalósulásának azokat az eseteket, amikor a bírónak csupán formális szerep jutna.

A 70/K. § értelmezése viszont sosem fordult meg. Önálló szerephez sem jutott,[433] még az indítványok is rendszerint a bírói útra vonatkozó másik két alkotmányi rendelkezéssel együtt, inkább a nyomaték kedvéért említik meg. Az Alkotmánybíróság gyakran idézi két általánosan fogalmazott

[431] 953/B/1993. AB határozat, ABH 1956, 433., 434.; 829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 431.; 1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 472.

[432] 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 272.; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 370., 377. A védelemhez való jogra lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 93.

[433] Az indítványi hivatkozások egy része irrelevánsnak bizonyult, mert nincs szó alapjog sérelméről. Nem következik a 70/K. §-ból sem az, hogy a bírói utat (a kárpótlásban) visszamenőleg kellene biztosítani, sem az állam büntetőigényének kötelező gyakorlása [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 119.; 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 290.]. A 70/K. § is csak egyszeri bírósági út megnyitására kötelez, nem a bírói döntés elleni bírósági jogorvoslatra [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 454.].
Két elvibb jellegű megállapítás található a határozatokban, de mindkettő folytatás nélkül maradt (az első még a saját határozatában is): a 70/K. § nemcsak alapjogokra, de „minden alapjogot érintő kérdésre is kiterjed" – így a felsőfokú tanulmányok végzésére is. Az egyetemi autonómia azonban erősebbnek találtatott a bírósághoz való jognál, 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 588.; a 70/K. § alapján csak az érdemi állami határozatokat lehet megtámadni, 998/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 753.

megállapítását arról, hogy a bírósági felülvizsgálat elvileg nem korlátlan.[434] Ezek közül csak az elsőnek volt tényleges funkciója a maga megismételhetetlen helyén: figyelmeztette a törvényhozót az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát bevezető törvény késedelmének következményeire, s egyben deklarálta az akkor beálló jogi helyzetet. Maga az „elvi" kijelentés azonban, amelyet a második idézet olyan szépen kikerekít, triviális, s ezért nem baj, hogy nincs is indokolva. Természetes ugyanis, hogy a bírósághoz fordulást (alapjogi ügyekben is) a törvény az alapjog-korlátozásra vonatkozó szabályok szerint korlátozhatja; s az Alkotmány addig közvetlen jogalap, míg végrehajtására meg nem hozzák a megfelelő törvényeket. A második idézet éppen egy ilyen, szokásos, a korlátozás alkotmányosságát mérlegelő döntést vezetett be. A 70/K. § maga, s fenti értelmezései attól lettek jelentősek, amit közvetlenül nem mondanak ki: hogy tudniillik az Alkotmánybíróság az alapjogi bíráskodást a rendes bíróságok hatáskörének tartja. Ezt az Alkotmánybíróság még 1990-ben kifejezetten megerősítette,[435] s végig ehhez tartotta magát. Bár az Alkotmánybíróság a második megfogalmazásban sem erre szánta tételét, a részletezés is azért lett jelentős, mert nem keresztezte a rendes bíróságok felfogását alapjog-érvényesítési feladatukról. A bíróságok ugyanis az alapjogi bíráskodást nem tekintik külön hatáskörnek, s legkevésbé olyan feladatnak, amelyben az Alkotmányt közvetlenül alkalmaznák, vagy közvetlenül Alkotmányon alapuló kereseteket akceptálnának. Ha tehát valamely polgári, büntető- vagy igazgatási ügyben alapjogot érintő kérdés merülne fel, a bíróságok azt az egyébként is alkalmazandó jogszabály szerint ítélik meg; az alapjogok a megfelelő törvények helyes alkalmazásán keresztül jutnak a rendes bíróságokon érvényre. Ezzel az Alkotmánybíróság a rendes bíróságokkal szembeni, egyébként is feszült viszonyt enyhítette.

[434] [Ha nem készül el időben az igazgatási határozatok általános megtámadását bevezető törvény,] „egyelőre nem lesz a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint sincs akadálya". 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 147.
„...az Alkotmány 70/K. §-a alapjogsérelmek esetére bírósági hatáskört megállapító szabály. Ez nem jelenti azt, hogy minden, állampolgári kötelesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai. Az Alkotmánybíróság abban a határozatában sem tekintette a bírói felülvizsgálat lehetőségét korlátlannak, amelyben kötelezte a törvényhozót az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtására, azaz az államigazgatási határozatok törvényessége bírói felülvizsgálatának szabályozására. (ABH 1990, 145., 147.)" 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 268.

[435] 1005/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 353.

Más kérdés, hogy a végső alkotmányértelmezés megtartása az Alkotmánybíróság kezében ezzel még nehezebb lett. Ez azonban külön tárgyalást igénylő probléma.

A bírósággal és eljárásával kapcsolatos követelmények

A bírósági úthoz vagy a bíróság általi döntéshez való jognak a fent tárgyalt, a bírósághoz való *hozzáférés* mellett esszenciális része *a bíróság és a bírósági eljárás minősége*: végül is ez adja meg a bírósághoz fordulás értelmét. Az alapvető, garanciális feltételeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdése írja elő a nemzetközi egyezményekkel összhangban. Az eljáró szerv akkor bíróság, ha törvény állítja fel, biztosítva függetlenségét és pártatlanságát; s az ügyet igazságos és nyilvános tárgyaláson kell elbírálnia. Az Alkotmány az „igazságos" tárgyalás kifejezést használja a szokásos „tisztességes" (fair) eljárás megjelölésére. Az Alkotmánybíróság viszonylag későn, 1998-ban foglalta össze a bíróság minőségi követelményeinek dogmatikai jellemzőit. A „bíróság" „tisztességes eljárását" adó mindegyik tulajdonságnak viszonylag szilárd, tartalmi követelményei vannak; a „tisztességes bírósági eljárás" teljesedését azonban az 57. § összes követelményének és az eljárás összes körülményének tekintetbevételével lehet csak megítélni. Az összes részletszabály betartása ellenére is lehet az eljárás „igazságtalan" vagy „méltánytalan", ahogy egyes részletek hiányában is lehet „tisztességes".[436] E későbbi összefoglalástól függetlenül az Alkotmánybíróság természetesen számtalan esetben elbírálta az eljárás tisztességes voltát, mégpedig a megkövetelt komplexitásban,[437] s kifejtette az egyes részelemek követelményeit is.

a) Azt a követelményt, hogy *az eljáró szerv „bíróság" legyen*, kielégíti, ha az eljárásban a végső döntést bíróság hozza meg. A bírósági eljárásnak azonban érdemi vizsgálatra és döntésre alkalmasnak kell lennie.

Nem alkotmányellenes tehát, ha a bíró eljárását kötelezően más eljárás előzi meg.[438] Itt a valódi kérdés nem is az, ha más, például igazgatási szervek döntése ellen lehet bírósághoz fordulni, hanem a „bíróságszerű" szervek minősítése, mint amilyenek a volt munkaügyi, szövetkezeti döntőbizottságok, a kamarai fegyelmi bizottságok, az egykori Magyar–Szovjet Vegyesbizottság a szovjet csapatok által okozott károk megtérítésének megítélé-

[436] 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 95., 99.

[437] Például annál az igazságtételi javaslatnál, amely a büntetőigény nem léte esetén is a tárgyalás végéig le akarta folytatni a büntetőeljárást.
A tisztességes eljárás egyes vonatkozásait a védelemhez való joggal kapcsolatban már fent tárgyaltuk.

[438] 394/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 788.

sére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az orvosi kamara fegyelmi testületei sem a függetlenség, sem a nyilvános tárgyalás követelményét nem elégítik ki, az etikai eljárás azonban alkotmányos, ha a másodfokú határozat ellen bírósághoz lehet fordulni, s a bíróság abban a helyzetben van, hogy az ügyet érdemben „elbírálja".[439] A Magyar–Szovjet Vegyesbizottság határozatai viszont „jogerősek" voltak, ellenük sem fellebbezésnek, sem bírói útnak nem volt helye. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a bizottság összetételét és eljárását, s azt az 57. § (1) bekezdésével ellentétesnek nyilvánította.[440] Az „átvilágító bírók" és a belőlük álló bizottság minősítése annak ellenére külön alkotmányossági téma volt, hogy a bizottság határozatai az államigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint megtámadhatók, s így a bírói út, mint az Alkotmánybíróság leszögezte, alkotmányosan kielégítő módon biztosított. A törvényt azonban amiatt is támadták, hogy a vizsgálatot bírákból álló, bírákat megillető mentelmi joggal rendelkező testület folytatja le, a bírósági eljárás – különösen a nyilvánosság – garanciái nélkül. Az Alkotmánybíróság tisztázta, hogy az átvilágító bizottság nem bírói, hanem hivatali típusú hatóság, amelynek eljárása sem bírói, hanem államigazgatási eljárás.[441]

A „bírósághoz" való igény az alkotmányos követelményeknek megfelelő bírósághoz fordulásra ad jogot, de nem valamely meghatározott fokú bíróság eljárására, s a rendes bíróságokon kívüli külön bíróságok eljárására sem.[442]

„Az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutat rá, hogy az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő: az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül." Azzal, hogy az Alkotmánybíróság bevitte ezt a szubsztanciális követelményt az eljárási garanciák közé, a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését új alapokra helyezte. *Az érdemi döntés lehe-*

[439] Az érdemi elbírálás azonban minden igazgatási határozat megtámadásának általános problémája.

[440] A vegyesbizottságot a Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium is úgy tekintette, mint a Ptk. 7. § által megengedett kivételt az alól a szabály alól, hogy a jogok érvényesítése bírósági útra tartozik. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a tipikus polgári jogi kártérítési ügyek csoportján belül ilyen kivétel még a Ptk. alapján sem lehetséges, nemhogy az Alkotmány alapján [30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 130., 133.].

[441] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 366., 368.

[442] Alkotmányossági szempontból közömbös, hogy helyi vagy megyei bíróság jár-e el [394/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 788.]; a bírói jogkörben okozott kár elbírálása alkotmányosan marad meg a rendes bíróságok hatáskörében [339/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 415.].

tőségének problémája azonban másutt is felmerült. Az idézett döntést követően – immár arra hivatkozva, hogy „az Alkotmánybíróság a bírósági eljáráshoz való jogot nemcsak formális, hanem tartalmi követelmények szerint is vizsgálja" – az alkotmánybírák többsége a pervesztes félnek a szankciók közötti választási lehetőségét nemcsak a másik félre való hatása miatt tartotta alkotmányellenesnek, hanem azért is, mert a bíróságot korlátozza a meggyőződése szerint igazságos jogkövetkezmény alkalmazásában. (Ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a munkajogviszonyt jogellenesen szüntette meg, bizonyos esetekben a munkáltató kérelmére a bíróság köteles mellőzni az eredeti munkakörbe való visszahelyezést, ha a munkáltató a végkielégítés kétszeresét megfizeti.)[443] A korábban kifejtett alapelvre hivatkozás azonban téves (éppúgy, mint a perbeli önrendelkezési jog sérelmére alapozott alkotmánysértés megállapítása), hiszen sem a bírósághoz való jogról, sem önrendelkezésről nincs szó, hanem a munkaviszony jogellenes megszüntetése esetére a jogkövetkezményeket megállapító anyagi jogi szabályokról és egymáshoz való viszonyukról, amelyek mind a pernyertes munkavállaló, mind az elmarasztalt munkáltató számára adott választási lehetőségek kiegyensúlyozott rendszerét alkotják. Az Alkotmánybíróság előtt korábban is voltak olyan ügyek, ahol a bíróság köteles volt a jogosult által kért szankciókat elrendelni, de ezeket az 57. §-sal kapcsolatban sosem tartotta alkotmányellenesnek.[444]

Az érdemi elbírálás követelménye másrészt azt is jelenti, hogy a bírói út a valóban érdemi ügyekre korlátozható: *eleve eredménytelen bírói eljárások lehetővé tételét nem követeli meg az Alkotmány.* Így nem tartotta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, hogy az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvény szerint az ellenőrző bizottság döntésében foglaltak tekintetében személyhez fűződő jogok megsértése miatt nincs helye bírósági eljárásnak. Az átvilágítási törvény nem az alkotmá-

[443] 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 77.

[444] Az Mt. fent említett szabálya is megjárta már az Alkotmánybíróságot, de akkor az indítványt a testület egyhangúan elutasította. 1993-ban kifejezetten az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelme miatt támadták ezt a rendelkezést, az 1998-ban elbírált indítvány az emberi méltósághoz való jog és a jogállamiság sérelmét állította. A 1129/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 604.) előadója 1998-ban csatlakozott a különvélemény írójához; az utóbbi határozat a korábbi ügyet nem említi meg.
A tartásdíj közvetlen bírósági letiltását is támadták azon az alapon, hogy azt a bíróság köteles a végrehajtást kérő jogosult kérelmére elrendelni. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította: az, hogy a letiltás elrendelése maga nem mérlegelhető, nem alkotmánysértő, anyagi és eljárási jogszerűsége viszont felülbírálható [20/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 112.].

nyosan indokolt bírói utat zárja ki: a bizottság döntéseinek törvényességét bíróság előtt vitatni lehet. A bizottsági döntésben foglaltak miatt azonban a személyhez fűződő jogok megsértése miatti kereset elvileg nem lehet megalapozott. A törvénynek a bizottságot és az ellenőrzés alá vont személyeket kötelező rendelkezései miatt a bíróság csakis a jogellenesség hiányát állapíthatná meg.[445] Nem is vethető fel alappal, hogy bírói úthoz való jogot sértené, hogy a perújítás megengedhetősége kérdésében a bíróság előzetesen is határozhat. Az érdemi tárgyalásra alkalmasságról való döntés ugyanis a bírói út teljes garanciarendszerében történik.[446]

A bíróságok függetlenségével az Alkotmánybíróság önálló államszervezeti kérdésként foglalkozott, nem az eljárási garanciák kapcsán. Itt a függetlenség a bíróságszerű szervekkel kapcsolatban merült fel, de mindjárt tárgytalanná is vált, mert az Alkotmánybíróság a bírói út teljesüléséhez az Alkotmány szerinti rendes bíróságok eljárását tartotta szükségesnek és elegendőnek. A függetlenséget a nem a politikai rendszer témájában érkező indítványok a bírói pártatlanság értelmében használták. Ez viszont a bírák kizárásáról szóló jogszabályok alkotmányossági vizsgálatával is együtt járt.

b) A pártatlan igazságszolgáltatáshoz való joggal az indítványok egy tipikus csoportja szerint azok az eljárási szituációk állnak szemben, amikor *a később érdemben eljáró bíró az üggyel már korábban is foglalkozik*; ekkor formált véleménye döntését is befolyásolni fogja. Az indítványozó szerint a panasznapon keresetlevelet, fellebbezést, magánvádas ügyben feljelentést író bíró ezeket az ügyeket maga bírálhatja el – a „prejudikálás" veszélye a bírósági ügyvitel szabályait alkotmányellenessé teszi. Még inkább fennáll ez a veszély, ha a tárgyalás megtartása nélkül, az iratok alapján kiszabott büntetésnek a terhelt ellentmond, s a tárgyalást ugyanaz a bíró tartja, aki már az ügyben végzésével állást foglalt. Hasonló a helyzet, ha a bíró a költségmentességet nem adja meg, mert a Pp. feltételei szerint a „perlekedést rosszhiszeműnek, vagy már előre teljesen eredménytelennek látja".[447] Az Alkot-

[445] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 362.

[446] 1938/1991. AB határozat, ABH 1992, 537. Itt azt fejti ki az Alkotmánybíróság, hogy az 57. § (1) bekezdés garanciái az eljárásnak arra a részére vonatkoznak, amelyben a bíróság a perbe vitt jogokat érdemben bírálja el. Az érdemi elbírálásnak azonban a törvény alaki és tartalmi előfeltételeket szabhat, mint itt a perújításra való elvi alkalmasság eldöntését. Ezt is (szabályként) tárgyaláson és fellebbezési lehetőséggel dönti el a bíróság. A panaszolt eljárás maga is kielégíti az 57. § követelményeit.

[447] Panasznap: 1482/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 756.; tárgyalás mellőzésével hozott „büntetőparancs": 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346.: költségmentesség: 539/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 734.

mánybíróság ezekben az ügyekben fejtette ki – strasbourgi párhuzamokkal – a pártatlan bírósághoz való jog tartalmát, annak személyes (elfogultsági) és objektív aspektusait, s az utóbbiak között helyt adott annak a vizsgálatnak, hogy a bíró korábban milyen eljárásban és milyen szervezetben milyen feladatokat látott el. Innen származik a később is gyakran idézett megállapítás, hogy el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében, azaz a pártatlanság látszata is alkotmányos követelmény.[448] E szigorú kijelentések ellenére az Alkotmánybíróság egyetlen esetben állapította meg, hogy valamely előzetes bírói állásfoglalás az érdemi döntésben való részvétellel összeegyeztethetetlen; akkor, amikor a Legfelsőbb Bíróság elnöke által a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen emelt óvást a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa bírálta el, amelynek elnöke az óvást emelő elnök.[449] A többi esetben nem látta veszélyeztetve a pártatlanság elvét. A büntetőtárgyalás mellőzésével hozott végzés és a később a terhelt kérésére mégis megtartandó tárgyalás ügyében az Alkotmánybíróság a pártatlanságot ugyancsak a tisztességes eljárás egy másik elvével, az ésszerű időn belül való döntés követelményével szemben mérlegelte. Az utóbbi sürgető volta, az egyéb garanciák és a bíró előítélet-mentességébe vetett bizalom alapján a döntés a büntetőparancs alkotmányossága javára szólt.[450] Hasonlóan a bíróban bízott a költségmentességi határozat is, noha még objektívebb fogalmazásban.[451] Bár a döntésekkel egyetértek, mégis kérdés marad, hogy a „látszat" megóvását lehet-e olyan garanciára alapozni, ami nem látszik.

A pártatlanság vitán felüli voltát a bírói szervezeten belül is őrizni kell. A törvény intézkedéseit az ügyvédnek állt bíró és ügyész, vagy más hatóság érdemi ügyintézője képviseleti jogának időleges kizárásáról korábbi munkahelyén az Alkotmánybíróság a pártatlanság funkciója alapján formálta át: lehetővé tette a képviseletet az ügyintézők számára, de kizárta az igazság-

[448] ABH 1995, 347.; 1996, 162.; 1998, 736.

[449] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 68.

[450] „A bírónak tehát abban a tudatban kell eljárnia, hogy az iratokon alapuló döntése feltételes, így szükségképpen készen kell lennie arra, hogy a terhelt tiltakozása esetén határozatát a tárgyalás alapján elfogulatlanul és előítélet-mentesen felülvizsgálja" (ABH 1995, 349.).

[451] A költségmentességben való döntés nem az ítélethez szükséges bizonyosságot és meggyőződést kívánja meg (ezek csakis a tárgyaláson nyerhetők), hanem a rosszhiszeműség vagy kilátástalanság észlelését, amely azonban tényeken alapul, s „objektív nézőpontból nem alkalmas kétséget ébreszteni a pártatlanságot illetően" (ABH 1998, 737.).

ügyi miniszter és a legfőbb ügyész diszkrecionális jogát felmentés adására.[452] A bíróság más bíró feletti ítélkezése hatásköri szabályai az Alkotmánybíróság szerint egy vonatkozásban sem veszélyeztetik a pártatlanságot, noha ezt a bírósági jogkörben okozott kár elbírálásával, illetve a kizárási ügyekben ismételten kifogásolták az indítványok. A bírói függetlenség ugyanis a bírói szervezeten belül is érvényesül, ugyanannak a bíróságnak a tanácsai is függetlenek egymástól ítélkezési tevékenységükben.[453]

c) A nyilvános tárgyalás alapelve csupán kétszer került az Alkotmánybíróság elé; s csupán az egyik esetben foglalkozott elvi alapossággal a problémával. Az ügyben azt támadták, hogy a terhelt elmeállapotáról beszerzett szakvéleményt a nyilvános tárgyaláson bárki megismerheti.[454] A határozat így a büntetőeljárási törvényre vonatkozik, amennyiben az indokolás is a büntetőeljárás szövegéhez kötött, de érvényes lehetne minden bírósági tárgyalásra (ha az Alkotmánybíróság a „szoros összefüggés" okán az elbírálást kiterjesztette volna). Az elvi álláspont azonban nyilván a büntetőeljárásnál tágabb érvényű. Az Alkotmánybíróság alkotmányosan kielégítőnek tartotta, hogy a tárgyalás nyilvánosságának szabályai alól a bíróság kivételt tehet – indokolt határozattal, s az eljárási törvény igen általános kizárási okai alapján. Ezek a Be.-ben a szokásos állam- és szolgálati titok mellett az „erkölcsi ok", s fiatalkorú ellen folyó eljárásban a fiatalkorú érdeke is. Az Alkotmánybíróság – mint a pártatlanságnál – itt is megbízik abban, hogy a bíróság a nyilvánosság garanciáját és az „erkölcsi ok" alá szubszumálható személyiségi jogokat helyesen képes egymással szemben mérlegelni. Alkotmányossági követelményként elrendeli azonban, hogy a bíróság a tárgyalás nyilvánossága kizárása kérdésében A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya és Az emberi jogok európai egyezményének a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó rendelkezései „figyelembevételével döntsön". A nemzetközi egyezmények idevágó cikkelyei alig tartalmaznak többet, mint a szabadságjogok korlátozásának szokásos, megengedhető indokait, s amennyi-

[452] 52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159.

[453] Bíróság által okozott kár: 1938/1991. AB határozat, ABH 1992, 538.; 339/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 415.; bírák kizárása: 699/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 795.

[454] 58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 289. A másik esetben azt kifogásolta az indítvány, hogy az átvilágító bizottság eljárása, valamint a határozat megtámadása esetén a bírósági eljárás is zárt. Az Alkotmánybíróság röviden válaszolt: a személyes adatok védelméhez való alapjog érvényesülése érdekében a nyilvánosság általános érvénnyel való kizárása az adott esetben eleve indokolt [60/1994. (XII. 24) AB határozat, ABH 1994, 368.].

ben igen, akkor sem konkrétabbat („az igazságszolgáltatás érdeke"): viszont a mérlegelést és döntést kifejezetten a bíróság kezébe teszik („amennyiben a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja"). Az egyezmények minden fajta bírósági tárgyalásra vonatkoznak, s „figyelembevételük" nyilván az esetjog követését jelenti. Ez a határozat megy a legmesszebbre a nemzetközi emberi jogi egyezményeknek az Alkotmánybíróság által mindig is szorgalmazott recepciós folyamatában, amikor is nem saját döntése indokolásául és azon keresztül konkrét iránymutatásul hivatkozik rájuk, hanem egy konkrét törvényi rendelkezés alkalmazásához konkrét rendelkezéseik figyelembevételét a büntetőeljárási szabály alkalmazhatóságának alkotmányos feltételévé teszi. Az egyezmények természetesen egyébként is kötelezőek; az Alkotmánybíróság határozatának módszerbeli jelentősége a konkretizálás lenne. Ebből a szempontból kár, hogy ezt a lépést az Alkotmánybíróság éppen egy ilyen nagyon általános szabály kapcsán tette meg: legalább annyira a módszer követésére szólít, mint a tartalom elsajátítására.

d) A tisztességes tárgyalásra való igény az „igazságos" tárgyalás megannyi nevesített és beleértelmezett garanciáját magában foglalja. Előkérdés azonban, hogy egyáltalán *tárgyalás legyen*. Ezzel a követelménnyel viszont az eljárás gyorsaságához és egyszerűsítéséhez fűződő, alkotmányos és gyakorlatilag is sürgető érdek ütközik. Az Alkotmánybíróság – mintegy annak analógiájára, hogy a bíróság eljárására való jogot kielégíti, ha az eljárás folyamán legalább egyszer (végső fokon) bíróság elé kerül az ügy – szintén megelégszik azzal, ha az ügy menetében egy bírósági tárgyalásra sor kerül. Hogy ez milyen szakaszban szükséges, nem mondható meg általában, s az Alkotmánybíróság nem is nyilatkozott így. Csupán azt állapította meg, már 1991-ben, hogy egyes eljárásokban alkotmányosan megengedhető, hogy a fellebbezést a bíróság tárgyaláson kívül bírálja el; az adott ügyben az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára nézve állapította meg ennek lehetőségét.[455] A másik alapelvet még korábban, működése első évében fektette le: a fél kérése ellenére nem lehet az ügyet tárgyaláson kívül elbírálni. Az adott ügyben az Alkotmánybíróság ezt az elvet keresztülvezette az

[455] 38/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 184. Az indokolás szerint az államigazgatási pert már egy kétfokú eljárás előzi meg, a másodfokú bíróság már negyedfokú hatóság; az eljárás elhúzódása pedig államigazgatási ügyekben különösen sérelmes lehet. Az az érv is szerepel (1991-ben), hogy a bíróság egyébként is csak a határozat törvényességét vizsgálhatja, s a szankció az államigazgatás újbóli eljárásra utasítása.

egész polgári perrendtartáson,[456] másik határozatából kitűnően azonban a büntetőeljárásra is érvényes.[457]

e) A *„törvény előtti egyenlőség"* szabályát az Alkotmány a mai szóhasználattal tartalmazza: *a bíróság előtt mindenki egyenlő.* Ez, mint az Alkotmánybíróság meghatározza, a személyek általános egyenlősége elvének alkalmazása a bírósági eljárásra: eljárásjogi elv tehát, amelyet a felek egyenlő perbeli helyzete és az ezt kifejező részletszabályok valósítanak meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyetlen, de parádés esete az élő jog ama normájának alkotmányellenessé nyilvánítása, amely szerint a bíróságok az apasági perben azt a tanút, akit a gyermek apjaként számba jövőnek tartanak, vérvizsgálatra kötelezik. A tanúval szemben úgy folyik tehát bizonyítás, mintha alperes lenne, anélkül azonban, hogy az alperes jogai, s így a peres fél egyenlő pozíciója is megilletné.[458] Nem tartozik azonban a bíróság előtti egyenlőség eljárási garanciájának körébe, ha a jogszabály nem az eljárásban részt vevő személyek között különböztet, hanem egy anyagi jogi szabályba foglalt egyenlőtlenség határozza meg az érvényesíthető igények különbözőségét. Határeset az elévülési idők egyenlőtlensége. Itt valóban a bírói út igénybevételére nyitva álló idő lesz különböző más-más jogosulti kör számára ugyanazon típusú igény érvényesítésére. Ez az egyenlőtlen elbánás lehet alkotmányellenes, ám kérdés marad, hogy valóban sérti-e az ügyfél-egyenlőséget is.[459]

[456] 26/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990, 121. az államigazgatási perre lásd az előző jegyzetet. Peren kívüli eljárásban hozott elsőfokú végzést – az adott ügyben hagyatékátadó végzést – viszont a felek kérelmétől függetlenül, alkotmányosan bírálhat el a bíróság tárgyaláson kívül. Igaz, hogy a hagyatékátadó végzésnek anyagi jogereje nincs, az örökösök tehát perre mehetnek [155/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 635.].

[457] A büntetőparancs alkotmányossága melletti egyik érv, hogy a vádlott vagy védője kérésére tárgyalást kell tartani az elsőfokú eljárás szabályai szerint, biztosított tehát a másodfokú felülbírálat is [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 350.].

[458] 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 380., 382–386.

[459] Az Alkotmánybíróság ugyanazon a napon közzétett két határozata is kétséget hagy a valódi indok felől. Az 53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 264. egyértelmű a tekintetben, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség érvényesítésének rövidebb elévülési ideje olyan személyek közötti megkülönböztetés, amely sérti a bíróság előtti egyenlőséget. Az 54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 267. szerint szintén alkotmányellenes, hogy a gazdálkodó szervek egymás közti pénzkövetelései egy év alatt elévülnek. Az indokolás azonban rámutat, hogy „nem állapítható meg közvetlen értékelhető összefüggés az elévülési időtartamok törvényi szabályai és az Alkotmány rendelkezései között. ... Ha a szabályozás az Al-

A felek és a fegyverek egyenlőségével a büntetőeljárásban fent, a védelemhez való jog kapcsán, részletesen foglalkoztunk.

A tisztességes eljárás részletszabályai mind intézményi garanciák. Az Alkotmánybíróság ezt csak a *perköltségkockázatra* vonatkozó határozataiban emelte ki, de ott rendszeresen. A határozatok konszolidált gondolatmenete, hogy az államnak a bírósághoz fordulást valóságosan is lehetővé kell tennie. Ennek részeként a perrel kapcsolatos kiadásokat nem szabályozhatja oly módon, hogy amiatt a bírói út igénybevétele valamely személyi kör számára lehetetlenné váljék. Követelmény tehát támogatási rendszer kiépítése. Elegendő azonban, ha ez a költségeket megelőlegezi; az Alkotmány nem tiltja, hogy az igazságszolgáltatás működtetésének költségét és a felek kiadásait a felekre, különösen a pervesztes félre hárítsák. A költségviselés kockázatát tehát nem kell teljesen kiküszöbölni. Az alkotmányos határ a joggyakorlás ellehetetlenítése.[460]

Az egészséges környezethez való jog

1989-ben, a kerekasztal-tárgyalásokon, az Alkotmány alapjogi fejezetét a megfelelő nemzetközi egyezmények figyelembevételével alkották meg; ugyanakkor az Alkotmány nem megy túl a nemzetközileg elfogadott és értelemszerűen csak a követelmények minimumát meghatározó standardon. Csak a vitán felül álló követelményeket vették át. Mindazonáltal van kivétel: a magyar alkotmányba fölvettek két olyan jogot, melyek jelenléte más alkotmányokban nem általános és tartalmuk sem egyértelműen tisztázott. E két jog a személyes adatok védelmének joga és az információszabadság, illetve az egészséges környezethez való jog. Környezetvédelmi jogokat két helyen említ az Alkotmány. Az „Általános rendelkezések" című fejezetben, mely a szocialista hagyomány szerint az alkotmányos rend alapjait rögzíti, a 18. § kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvé-

kotmány 57. § (1) bekezdését nem sérti, vagyis a jogok bíróság előtti érvényesíthetőségének lehetőségét garantálja, akkor annak időmeghatározásában a törvényhozó cselekvési szabadsága nagy", akár gazdaságpolitikai szempontokon is nyugodhat különös elévülési idők meghatározása. Az alkotmányellenesség valódi oka itt nem a rövidebb elévülési idő, hanem a gazdálkodó szervezetek körét meghatározó Ptk.-szabály, amely nem terjed ki a gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó magánszemélyre. Ennek eredménye pedig sorozatos – és alkotmányosan indokolhatatlan – diszkrimináció.

[460] 181/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 589.; 1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 453–455.; 574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 629.; 539/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 735.

nyesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." Az alapjogi fejezetben a „legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogot" kimondó 70/D. § rögzíti, hogy e jog biztosításának egyik eszköze „az épített és a természetes környezet védelme" [70/D. § (2) bekezdés].

A miniszterelnök és az Országgyűlés környezetvédelmi bizottsága már 1990-ben kérelmezte az egészséges környezethez való jog absztrakt értelmezését. Hosszú vita után az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat, mivel nem tartalmaztak konkrét alkotmányjogi problémát, mely az értelmezés alapja lehetett volna.[461] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal kimondta a határozatban, hogy az Alkotmány szóhasználata (az „egészséges" környezethez való jog, az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósulási eszközei közé) nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként.

A környezethez való jog tartalmi meghatározására egy konkrét ügyben került sor, melyben az Alkotmánybíróságnak olyan rendelkezések alkotmányosságáról kellett döntenie, melyek feloldották egyes természetvédelem alatt álló termelőszövetkezeti területek privatizáció és kárpótlás céljára történő igénybevételének tilalmát. Az Alkotmánybíróság a természetvédelem alatt álló területek igénybevételének lehetőségét alkotmányellenesnek találta és a határozat rendelkező részében kimondta, hogy az állam köteles a természetvédelem területén a status quo fenntartására.[462] „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan."

Az állam e védelmi kötelezettségét az egészséges környezethez való jog és az alanyi jogok sajátos viszonya indokolja. Ez idő szerint az egészséges környezethez való jog nem alanyi jog, azonban nem is pusztán államcél. Alapjog, melynek intézményvédelmi oldala meghatározó; azok a feladatok, melyeket más alapjogoknál alanyi jogok telepítésével megoldhatók, ez esetben intézményes és szabályozási garanciákat igényelnek. Ez abból is következik, hogy „az emberiség" vagy „a természet" értelemszerűen e jog alanya is lehetne. A status quo meg-

[461] Az indítványozók a „további jogi szabályozás megalapozása érdekében" kérték az értelmezést és meg akarták tudni a jog pontos tartalmát, valamint a belőle következő állami feladatokat. Az Alkotmánybíróság szerint ezek meghatározása nem az absztrakt alkotmányértelmezés feladata [996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.].

[462] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.

őrzésének kötelezettsége a dogmatikai sajátosságok mellett a védett érték jellegéből is következik: ez az érték, az élet természeti alapja véges, és a természeti károsodások általában visszafordíthatatlanok.

> Ez a határozat összegezi mindazt, amit az élettel kapcsolatos korábbi nagy határozatok – a halálbüntetésről és az abortuszról szólva – az állam objektív életvédelmi kötelességéről elmondtak, s „képes beszédként" semlegesíti a fáknak, az állatoknak, és a meg nem született generációknak jogokat követelő nézeteket. Valóban, ha az Alkotmány külön tartalmazza a környezethez való jogot, nincs szükség kiterjesztő értelmezésre. A határozat után az Alkotmánybíróság megkísérelte érvényesíteni a status quo fenntartásának elvét. Az eléje kerülő konkrét ügyekben erre ott volt remény, ahol konkrét természetvédelmi területre vonatkozó jogszabály alkotmányossági vizsgálatát végezhette el, de megpróbált az adott ügyre alkalmazandó jogszabály kötelező értelmezésével is segíteni. A védettséget megszüntető rendelet megsemmisítésével megmentette az Alkotmánybíróság a Pomáz és Csobánka között húzódó ökológiai folyosót és hatályban tartotta az ócsai önkormányzat által egy kavicsbánya telkére kimondott helyi védettséget.[463] Hogy ez elég volt-e a gazdasági erővel szemben, az nem biztos. Viszont maradandó eredmény, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bányatörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint külszíni művelésre engedélyezett bányatelekkel lefedett terület a kitermelés befejezéséig nem nyilvánítható védett természeti területté, valamint azt is, hogy az időközben ismertté vált kiemelkedő természeti vagy régészeti emlék védelmére a bányatelket a bányafelügyelet (azaz csakis az, diszkrecionális jogkörben) módosíthatja. A rózsavölgyi gázvezeték ügyében – amely a rendszerváltás utáni gyér környezetvédelmi mozgalmak közül a legelszántabb volt[464] – a döntő kérdésben, a vezeték szállító- vagy elosztóvezetéknek minősítésében a rendes bíróság mondta ki az utolsó szót. Az Alkotmánybíróság itt is jogszabályt semmisített meg, mert az nem tartalmazta a biztonsági előírások alóli hatósági fel-

[463] Pomáz: 48/1997. (X. 6.) AB határozat, ABH 1997, 502.; Ócsa: 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145.

[464] Budafokon, sűrűn lakott területen, az eredetileg gázszállító vezetékként engedélyezett nagynyomású vezetéket műszaki paramétereinek érintetlenül hagyásával átkeresztelték gázelosztó vezetékké, s ezen az alapon a szabványok szerinti maximális nyomás, nyomvonalvezetés és védőtávolságok alól is felmentést kapott a beruházó. Az érintett lakosság nem elsősorban ingatlanai értékcsökkenésétől, hanem a szivárgástól és a robbanástól félt, hiszen ilyenfajta vezetékre nemhiába ír elő egy sor biztonsági intézkedést a szabvány. A polgárok vesztettek a rendes bíróságon.

mentés feltételeit, továbbá alkotmányos követelményként előírta, az eseti eltérés csak akkor engedélyezhető, ha az eredeti biztonsági szint nem csökken.[465] Ezek a határozatok – éppen a végrehajtás bizonytalanságai és a bírói út hatástalansága által – mindenesetre előkészítették az Alkotmánybíróság fellépését a diszkrecionális igazgatási döntésekkel szemben és az érdemi bírósági felülvizsgálat érdekében, amelyet végül 1997-ben mondott ki egy határozat. A másik hasznuk az volt, hogy maguk is megfogalmaztak szempontokat az érdekmérlegelés számára. Például az építő vagy építtető gazdasági érdeke nem elegendő indok a biztonsági előírásoktól való eltérésre; a preventív szabályoktól nem lehet indok nélkül a szankciókkal biztosított védelemre áttérni. Később, a területfejlesztési törvény alkalmazására külön alkotmányos követelményként mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a félreérthető fogalmazás ellenére az ágazati koncepciók nem élveznek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben.[466]

A változó hadiszerencse és az alkotmányos követelményeket egyelőre csak vonakodva követő jogalkalmazás ellenére is a non-derogation principle kimondása nemcsak hírnevet hozott az Alkotmánybíróságnak a tengerentúl, hanem biztosan hozzájárult a környezet minőségének megőrzéséhez is. Tárgyát és hatását tekintve az alaphatározat volt a legjelentősebb: a privatizált védett területeket az állam visszavásárolta.

A tulajdonhoz való jog

Az Alkotmánybíróság tulajdonjoggal kapcsolatos gyakorlata elválaszthatatlan a politika történéseitől. Ennek háttere, hogy a rendszerváltás szükségszerűen magával hozta a tulajdoni helyzet teljes átrendezését; s ennek részeként a társadalmi tulajdon privatizációját, valamint a korábbi tulajdonosok kárpótlását. E korábbi tulajdonosok éppen az állami és szövetkezeti tulajdon létrehozása érdekében végrehajtott államosítás vagy egyéb tulajdonelvonás miatt veszítették el tulajdonukat. További fontos kérdéscsoport a köztestületek – például egyházak, szakszervezetek – és a helyi önkormányzatok tulajdonnal való ellátása, mely autonómiájuk anyagi megerősítése érdekében történt. A régi szakszervezeti struktúra túlélésének kérdése, a hirtelen föllobbanó „kultúrharc", továbbá a helyi önkormányzatok függetlensége (szemben a szocializmus korának tanácsrendszerével) ezeknek az ítéleteknek is politikai jelentőséget adott. A napi politika problémái mögött azonban a polgári jogi tulajdon és az alkotmányjogi tulajdongarancia

[465] 27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129.

[466] 14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 126.

megkülönböztetésének dogmatikai problémája húzódott meg. A tulajdon kérdése természetesen vízválasztó volt abban a tekintetben is, hogy a rendszerváltást restaurációnak vagy új kezdetnek tekintjük.

„Az igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlása a tulajdonviszonyok rendezése érdekében"

a) Az új tulajdoni rend jogi és politikai vetületének összehangolását végső soron az Alkotmánybíróságnak kellett elvégeznie. A kérdéskör összetett. Az ipar és a kereskedelem több mint 90%-át kitevő állami tulajdont, továbbá a mezőgazdasági kollektív tulajdont le kellett bontani. Az átalakulás egyik legfontosabb célja és politikai jelszava a magántulajdonra épülő piacgazdaság volt. Ez az Alkotmányban mint alkotmányos cél jelenik meg (szociális piacgazdaság a preambulumban, a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága a piacgazdaságban, a 9. §-ban). A „társadalmi tulajdon" magánosítását másfelől többek között olyan várakozások fogadták, melyek az 1940-es és 1950-es évek államosításainak felülvizsgálatát és visszavonását, illetőleg a korábbi tulajdonosok kártalanítását igényelték. A kártalanítás mértékét illető (politikai) követelések eltérőek voltak. A tulajdon elvesztése miatti kártalanítás mellett jóvátételi igényekkel léptek föl azok is, akiket az előző rendszerekben (1939-től kezdve) nem vagyoni károk értek, akiket üldöztek, vagy hátrányokkal sújtottak. Az 1990. évi első szabad választás után a legnagyobb kormánypárt, a Magyar Demokrata Fórum a tulajdoni sérelmekért és – ettől függetlenül – egyes erkölcsi károkért részleges pénzbeli kártalanítást kívánt adni. Ebben a koncepcióban az állami tulajdon magánosítása és az egykori tulajdonosok kártalanítása teljesen elkülönült egymástól. E megoldás hallgatólagosan a fönnálló állami tulajdon legalitásából indult ki, ami azzal az előnnyel járt, hogy a befektetők, akik állami tulajdont vásároltak, biztosak lehettek abban, hogy azt nem terhelik a hajdani tulajdonosok igényei. Ezzel szemben a kormánykoalíció parlamenti többségét biztosító Független Kisgazdapárt a reprivatizációt szorgalmazta: a földtulajdont mindenképpen természetben kívánta visszaszolgáltatni, és ehhez a mezőgazdasági termelőszövetkezetek birtokait kártalanítás nélkül ki akarta sajátíttatni. A részleges kártalanítást ez a párt csak más tulajdoni tárgyak esetében fogadta el.

A tényekhez tartozik, hogy Magyarországon egyazon vagyontárgy 1939 és 1989 között – törvény erejénél fogva – akár többször is gazdát cserélhetett. Így például a zsidók megmaradt vagyonára a leállított visszaadást követően az állam tette rá a kezét, majd egy részét eladta; a kitelepített németek ingatlanait a szomszédos államokból menekülő magyarok kapták meg, hogy azután ugyanúgy kollektivizálják, mint a nagybirtok 1945. évi fölosztásakor földhöz jutott parasztok földjét; az utolsó évtizedben elkezdődött az állami tulajdon eladása: mindenekelőtt lakásokat és kisebb szolgáltatóegységeket magánszemélyek részére adtak el.

Így a visszaadásnál fölvetődött volna a kérdés: melyik korábbi tulajdonosnak adják vissza elvett tulajdonát? Különös nehézséget okozott, hogy mezőgazdasági területek különböző, utóbb igazságtalannak minősített törvények révén, idővel a termelőszövetkezetek tulajdonába kerültek. Nyilvánvaló társadalmi igény volt arra, hogy a termőföldet a jóvátételi folyamatba bevonják – ám ezt az igényt csak a szövetkezeti tulajdon rovására lehetett kielégíteni.

Miután az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korábbi földtulajdoni viszonyok teljes körű helyreállítása, úgy, hogy az egyéb tulajdoni sérelmeket csak részlegesen orvosolják, sértené a jogegyenlőséget, továbbá hogy a termelőszövetkezetek a többi tulajdonoshoz hasonló tulajdonvédelmet élveznek, s így tulajdonuk kisajátítása csak az Alkotmány 13. §-ában rögzített feltételek mellett lenne lehetséges, a koncepció módosult. Eszerint a károsultak csak részleges kárpótlást kaptak, értékpapírok formájában, amelyen privatizálandó állami tulajdont vagy tsz-tulajdonban álló földet vásárolhattak. Ez utóbbi lehetőség jogosultjait a törvény külön körülhatárolta, vételi jogot nyújtva számukra – a termelőszövetkezetek terhére.

b) A kárpótlási törvény 1990 és 1993 között a normakontroll minden lehetséges formájában az Alkotmánybíróság elé került. A vizsgálat, burkoltan, 1990-ben kezdődött, amikor a miniszterelnök a tervezett kárpótlás koncepciójára utalva az Alkotmány jogegyenlőséget és tulajdonhoz való jogot kimondó rendelkezéseinek absztrakt értelmezését kérte; 1991-ben két előzetes normakontroll-eljárás volt, egy a törvényjavaslat és egy az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény tekintetében; az utólagos vizsgálat eredményét az Alkotmánybíróság 1993-ban hirdette ki.[467] A végrehajtási jogszabályok vizsgálatai részben lezárultak már, részben még folynak; több, a kárpótlási törvényt módosító törvényt is vizsgálni kellett.

1991 és 1993 között az Alkotmánybíróság további négy, a kárpótláshoz szorosan kapcsolódó ügyben hozott döntést. Két ítélet született az államosítási törvények alkotmányellenességéről, egy a háború alatt a zsidóktól elkobzott vagyonról, a negyedik határozat az egykori államosítási törvényekkel szembeni jogorvoslat lehetőségével foglalkozott.[468] Két, 1992-ben született ítélet az Alkotmánybíróság felfogását fejtette ki arról, hogy a mai jogállami viszonyok vissza-

[467] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112.

[468] Államosítás: 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73.; 66/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 293. (a földreformról); zsidó vagyon: 16/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 143.; bírói út: 2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580.

hatnak-e az előző rendszerek jogügyleteire.[469] Ez részben már a korábbi kárpótlási határozatokban is megjelent. E három és fél év alatt, mindenekelőtt 1990-ben és 1991-ben a kárpótlás heves társadalmi és pártpolitikai összeütközések tárgya volt. Ezek a jogállamiságot is próbára tették annyiban, hogy egyes érdekcsoportok újra és újra megpróbálták az első alkotmányossági vizsgálatnál már megbukott koncepciót, azaz a földtulajdon reprivatizációját keresztülvinni. A heves harcok során a Kormány és a törvényhozás elhanyagolta azt, hogy a mindenkori kompromisszumoknak dogmatikai konzisztenciát adjon, és hogy a tulajdonviszonyok „rendezésének" alapkérdését, a társadalmi tulajdon keletkezésének jogi érvényességét tisztázza. Például az Országgyűlés nem várta meg a kárpótlási törvény vitájával és elfogadásával az államosítási törvények alkotmányossági vizsgálatának lezárását, pedig köztudott volt, hogy ez az ügy folyamatban van. Így az Alkotmánybíróságra maradt a kárpótlási folyamat dogmatikájának kidolgozása.

E kötet a kárpótlási folyamattal kapcsolatos döntések közül csak azokat tartalmazza, melyek alapokat lefektettek: így a kárpótlás koncepciójához adott alkotmányértelmezést; az első előzetes normakontroll során született döntést, mely az indítványt ugyan elutasította, azonban – elkerülendő az Abtv.-vel való nyílt összeütközést – in abstracto állást foglalt „a törvényjavaslat lényegesebb alkotmányossági kérdéseivel" kapcsolatban. Az itt kidolgozott megoldások szolgáltak az összes további határozat alapjául. Az államosítási törvényekről hozott első határozat kiegészítette az előbbieket. A parlament által már elfogadott törvényszöveg előzetes vizsgálata, amelyet a köztársasági elnök kért [28/1991. (VI. 3.) AB határozat], valamint a törvény átfogó, utólagos vizsgálata [15/1993. (III. 12.) AB határozat], amihez 1991 közepétől 1992 végéig több mint háromszáz indítvány érkezett, kimaradtak a kötetből – részben terjedelmük, részben a bennük tárgyalt egyedi kérdések lényegtelen volta miatt. Itt az Alkotmánybíróság elvi álláspontját és a végleges konszolidálást foglaljuk össze, úgy, ahogy az a legutolsó ítéletben megjelent. Ehhez vesszük hozzá azt az elvi jelentőségű két ítélet, amely ugyan más tárgyra vonatkozott, de a kárpótlás sorsát is befolyásolta [az ex nunc és az elévülési határozat, 10/1992. (II. 25.) és 11/1992 (III. 5.) AB határozat].

c) Az Alkotmánybíróság mindegyik kárpótlási ítéletében hangsúlyozta, hogy kizárólag az adott kárpótlási törvényben foglalt koncepció *megvalósításának* alkotmányosságát ítélte meg, és tartózkodott a magának a koncepciónak bárminemű, a törvényszövegtől független elbírálásától. A helyzet kulcsa azonban az Alkotmánybíróság kezében maradt: neki kellett eldöntenie, hogy az Alkotmány megköveteli-e, hogy az állam a korábbi tulajdonosok – a jelenlegi Alkotmány alapján alkotmányellenesen – kisajátított tulajdonát visszaszolgáltassa, vagy ha

[469] 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

ez lehetetlen, teljes kártérítést nyújtson. Ez nemcsak a tulajdoni viszonyok az új rendszerben szükséges teljes körű rendezésének előkérdése volt. E kérdés megválaszolása egyben állásfoglalás volt az új jogállam és az előző rendszer közötti viszonyról, két tekintetben is. Először abban a vonatkozásban, hogy a jogállamiság szigorú követelményei a jogtalanságra épülő rendszer intézkedéseinek következményeire is alkalmazandók-e. Másodszor pedig azt kellett eldönteni, hogy milyen jogi hatást vált ki az előző rendszer intézkedéseinek mai alkotmányellenessé nyilvánítása.

Az Alkotmánybíróság szerint a hajdan jogszerű államosítások és egyéb tulajdonelvonások hatálya fennmarad. Az Alkotmány nem követeli meg sem a tulajdon visszaadását, sem a teljes kártalanítást. A részleges kárpótlás – amennyiben nem sérti a jogegyenlőséget – alkotmányos.

d) Az ítéletek során változott a fenti állásfoglalás indokolása. Eleinte az Alkotmánybíróság az állam mint tulajdonos rendelkezési szabadságából indult ki; utóbb e formális érvelést a rendszerváltás sajátosságai váltották föl indokként. Ez utóbbiak két szempontból kerültek megvilágításra: egyfelől elismerést nyert az a tulajdonszerzés, melynek jogalapja mára alkotmányellenessé vált, másfelől az osztó igazságosság elvével alapozta meg az Alkotmánybíróság a kárpótlás részlegességét.

Eleinte az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy „az állam privatizálási 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 formában senkinek sincs alanyi joga." „Az Alkotmánybíróság értelmezése a jogilag hibátlan állami tulajdonra vonatkozik" [21/1990. (X. 4.) AB határozat].[470]

Az Alkotmánybíróság idővel – és a kárpótlási koncepció változásával – elmozdult ettől az absztrakt-formális érvtől a rendszerváltás sajátosságaival való érvelés felé. Időközben ugyanis tisztázódott, hogy a hajdan forma szerint jogszerűen államosított tulajdon „jogilag hibátlannak" minősül [27/1991. (V. 20.) AB határozat]; és kialakult az Alkotmánybíróság jogfolytonosság-elmélete is [10/1992. (II. 25.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat]. Az utóbbi ítéletek általános, a tulajdon kérdésén túlmenő érveket szolgáltattak arra, hogy a lezárt jogviszonyok nem követik automatikusan az alapjukul szolgáló normák sorsát, azaz a mögöttes normák alkotmányellenessé nyilvánítása és megsemmisítése ellenére továbbra is érvényesek maradhatnak; továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatálybalépése előtti időpontra norma tartalmi alkotmányellenességét nem állapíthatja meg. Az utolsó kárpótlási határozatban az Alkotmánybíróság világosan megfogalmazta: „Az Alkotmányból nem vezethető le az a köve-

[470] ABH 1990, 76.

telmény, hogy az állam visszaadja a korábbi rendszerekben, az új jogállam mércéjével mérve alkotmányellenesen elvont tulajdont az eredeti tulajdonosoknak. Hasonlóképpen nem követeli meg az Alkotmány, hogy ezekért a sérelmekért az állam teljes kártérítést vagy kártalanítást nyújtson. Végül nem következik az Alkotmányból az a kötelezettség sem, hogy az állam a polgári jog, az államigazgatási jog vagy az eljárásjogok általános szabályait visszaható hatállyal megváltoztassa, vagy azok alól kivételt engedjen annak érdekében, hogy a volt tulajdonosok visszakapják a tulajdont, vagy hogy teljes kártérítéshez jussanak."[471]

Ez az ítélet a jóvátétel részlegességét a rendszerváltás teljes összefüggésrendszerébe ágyazza és ezzel indokolja. A kárpótlási törvények nem tisztázták a kárpótlás jogalapját. Úgy tűnt, a társadalom igényeit elégítették ki az „igazságosság" nevében; magát az igazságosságot nevezték meg a törvények alapjaként. Ugyanakkor nem elégítették ki a hajdani tulajdonosok által követelt restitúció avagy teljes kártalanítás igényét. Ezt az ellentmondást az Alkotmánybíróságnak kellett feloldania, mivel meg kellett ítélnie a részlegesség alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy a kárpótlás részlegessége teljesen más alapokon indokolható, mint amelyeken a kárpótlási törvények vélhetőleg alapultak.

„A tulajdon helyreállítására, illetve a teljes kártérítésre vonatkozó igényeket a helyreállító igazságosság nevében, a kárigények jogalapjára hivatkozva, s individuális igényekben gondolkodva támasztják. A kárpótlási törvény alkotmányosságát azonban – a törvényből kibontható koncepciónak megfelelően – az osztó igazságosságra építve, a kárpótlás mértékének alkotmányosságát vizsgálva, s nemcsak a tulajdoni károsultak igényeit, hanem a konkuráló alkotmányos feladatokat is tekintve kell az Alkotmánybíróságnak elbírálnia. Az Alkotmánybíróság már a 2. ABh.-tól [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] kezdve nem önmagában, hanem a rendszerváltás összefüggésébe helyezve vizsgálta a kárpótlási törvényt.

Az eredeti tulajdoni igények fennállására építő nézetekben a rendszerváltás csak annyi szerepet játszik, hogy arra hivatkozva a tulajdonelvonás óta eltelt időt és jogi tényeket nem létezettnek tekintik. Ezzel szemben a teljes történeti helyzetet figyelembe véve [lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat] mind az egykori tulajdonelvonások, mind következményeik mai orvoslása rendkívüli voltának döntő jelentősége van.

A reprivatizációs érvelés arra a jogalapra épül, hogy a korábbi magántulajdonos tulajdonjoga továbbra is fennáll, s az abból adódó igények elévülhetetlenek. Ezzel szemben a kárpótlási törvény (Kpt.) által orvosolni kívánt »tulajdoni sérelmek« eleve a tulajdon elvesztését feltételezik. A Kpt. túlnyomórészt azokra az esetekre vonatkozik, amikor az állam (illetve a termelőszövetkezet) megszerezte a tulajdonjogot; kivételesen pedig olyan esetekre, amikor az állam a kezén

[471] 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112., 114.

elveszett tulajdonért kárfelelősséggel tartozott. A volt tulajdonosoknak tehát nincsenek tulajdoni igényeik; a Kpt. nem tulajdoni igényeket elégít ki. A tulajdonelvonás miatti kártérítési és kártalanítási igények tekintetében sem az eredeti jogalapokon jár a kárpótlás. A kárpótlási törvénnyel érintett jogviszonyokban kizárt a régi jogalapokra való hivatkozás; a törvényhozást terhelő kötelezettségek megújítása révén a kárpótlási törvény közös, és eredeti (új) jogalapként szolgál a jogi kötelezettségen alapuló, valamint a törvény által korábbi kötelezettség fennállása nélkül adott kárpótlási igényeknek.

Az eredeti tulajdon visszaállításának (teljes kompenzációjának) koncepciója elszigetelt alanyi igényekben gondolkodik: minden tulajdonos a saját tulajdona helyreállítására törekszik. A kárpótlási törvényhozás viszont tekintetbe veszi, hogy a szóban forgó tulajdonelvonások nem csupán egyes tulajdonosok sérelmét jelentették, hanem a magántulajdon módszeres és teljes felszámolására irányultak, s hogy az állam különböző jogi eszközökkel érte el ezt az eredményt. A megnyitott, majd befagyasztott kártalanítási igények; a teljesítetlen kártalanítási jogalkotás; a nem tulajdoni, hanem kötelmi jogcímen 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. Ez a cél nem valósulhatott volna meg, ha a tulajdonért méltányos vagy »megfelelő« kártalanítást adtak volna: e tulajdonelvonások természete kizárta a kártalanítást. Vonatkozik ez azokra a vagyontárgyakra is, amelyeket a szocialista fordulat előtt az állam a visszaadás vagy kárpótlás szándéka nélkül vont el, s amelyeket a szocialista rendszerben a többi elvett magántulajdonhoz hasonlóan kezelt. A volt tulajdonosok számára véletlen volt, és ugyanarra a tényleges eredményre vezetett, hogy milyen jogalapon, vagy éppen jogellenes állami aktussal vették el tulajdonukat, hiszen jogi út akár visszaszerzésükre, akár kompenzációra csak rendkívül szűk körben létezett.

A tulajdoni sérelmek orvoslása jelenleg szintén rendkívüli és egyszeri történelmi körülmények között folyik, egy újabb tulajdoni rendszerváltás részeként [lásd 16/1991. (IV. 20.) AB határozat]. 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 sérelmek orvoslása történik, hanem az egykori »társadalmi tulajdon« lebontásával új, egyenjogú tulajdoni formákból álló tulajdoni struktúrát kell létrehozni.

A kárpótlás ezen belül csupán részfeladat. Az új tulajdoni rend kialakításával járó tulajdonszerzéseket összhangba kell hozni az átalakulás terheinek viselésével. Nincs alkotmányos indoka annak, hogy a volt tulajdonosok a múlt rendszerben jogtalanságot, illetve vagyoni és morális károkat szenvedettekkel szem-

ben, 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, ha az átalakulás terheiből egy csoportot sem hagy ki, valamint ha a kedvezményezettekre is arányos terhet ró. Az Alkotmánybíróság rámutat, 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 teherként fogható fel a kárpótlás nem teljes volta is. Mindegyik esetben az új tulajdoni rend megteremtése során, annak alapján alkotott új jogcímen, új tulajdonosok eredeti tulajdonszerzése következik be."[472]

e) Az Alkotmánybíróságnak óvatosan kellett bánnia „sajátos történelmi körülmények" érvével. El kellett ugyanis határolódnia a politikában erőteljesen képviselt nézettől, miszerint a jogállamiság szigorú követelményei a diktatúrában keletkezett tényállásokra nem irányadóak. „Az Alkotmánybíróság azonban sohasem alkotmányossági szempontból tekintette rendkívülinek a helyzetet, azaz fel sem merült az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztése. Az Alkotmánybíróság azt a kérdést tette fel, hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva."[473] Így az Alkotmánybíróság nem elégedett meg azzal, hogy a történelmi körülményekre hivatkozott; sokkal inkább konkrét jogalapot keresett a tulajdoni rend átalakulása során alkalmazott valóban egyszeri és rendkívüli jogi megoldásokhoz. A sajátos történelmi körülményeket különösen két kérdésben kellett konkretizálni: az egyik kérdés, hogy mi a jogalapja a kárpótlásnak, a másik pedig, hogy a termelőszövetkezeteket terhelő vételi jog alkotmányosan hogyan alapozható meg.

f) Kezdetben az Alkotmánybíróság osztotta a kormányzati előterjesztésben szereplő álláspontot, miszerint a „kárpótlással" az állam csupán erkölcsi kötelességének tesz eleget (és ezt a különbséget fejezi ki a jogalappal rendelkező kártérítés illetve kártalanítás fogalmától eltérő megnevezés is). A harmadik kárpótlási határozatban [27/1991. (V. 20.) AB határozat] azonban az Alkotmánybíróság már arra az álláspontra helyezkedett, hogy a juttatásokkal az állam különböző jogi kötelezettségeinek is eleget tesz. Az Alkotmánybíróság el akarta ugyanis kerülni azt, hogy míg az állam egykori tulajdonszerzése érintetlen marad, kártalanítási kötelezettsége elenyésszen. Ha azonban elismerést nyernek a kártalanítási igények, jogalapjuk, létük, nagyságuk, és perelhetőségük bizonytalansága egyfelől, s a hatályos Alkotmányból következő teljes kártalanítási kötelezettség másfe-

[472] 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 115.

[473] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH, 1992, 83.

lől alig feloldható ellentmondáshoz vezettek volna. Az Alkotmánybíróság egy olyan gondolathoz nyúlt, melyet a második kárpótlási határozatban [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] *obiter* említett meg: „Megteheti a törvényhozó azt is, hogy különböző alapú kötelezettségeit – mintegy a novatio mintájára – megújítja: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását." Ezzel az Alkotmánybíróság a régi jogcímekre való hivatkozást kizárta, de egyben a régi jogcímeken nyugvó kötelezettségeket az *ex gratia* nyújtott kárpótlással közös nevezőre hozta: e felfogás szerint a kárpótlási törvények új, eredeti jogalapot teremtettek a tulajdoni sérelmek (és a nem vagyoni károk) orvoslására.

Az Alkotmánybíróság újra és újra hangsúlyozza, hogy a novatio fogalmát nem terminus technicusként alkalmazza. „A novatio rövid és szemléletes kifejezése annak, ahogy a törvényhozó a rendszerváltás sajátos körülményeit a tulajdoni sérelmek szabályozásánál figyelembe veheti." Ezzel a megoldással az Alkotmánybíróság kétségkívül inkább elodázta, mintsem megoldotta a dogmatikai nehézségeket (amelyek a novatio alkotmányossága elbírálásánál visszatérnek). Ezért állandóan hangsúlyozza, hogy az állam kötelezettségeit nem „újíthatja meg" tetszése szerint. [A novatio határaihoz lásd a párhuzamos véleményt a 27/1991. (V. 20.) AB határozathoz.[474]]

g) A vételi jog az adott helyzetre való hivatkozáson túlmenő megalapozást igényel. Ilyen jogot a kárpótlásra jogosultak meghatározott köre kapott, többek között az egykori földtulajdonosok és a lakásbérlők. Ezt az előbbiek az állami gazdaságokkal és termelőszövetkezetekkel, illetve a bérlők a helyi önkormányzatokkal szemben érvényesíthették. (Nota bene: nem az egykori saját tulajdon visszavásárlásáról van szó, hanem részleges kárpótlásról, melynek fedezésére mezőgazdasági földeket és önkormányzati lakásokat vettek igénybe.)

A vételi jog intézményét még egyszer alkalmazták, ezúttal – a korábban állami, jelenleg önkormányzati – bérlakások, már egy évtizede zajló privatizációs folyamatának lezárásaként. Ott az Alkotmánybíróság ezt, az – eredményében – kisajátítás jellegű „hatalmasságot" csak az értékgarancia fenntartása mellett tartotta alkotmányosnak [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. [475]

Az Alkotmánybíróság nem azért tartotta alkotmányosnak azt, hogy termelőszövetkezeteket és helyi önkormányzatokat kötelezték meghatározott ingatlanok eladására a kárpótoltak javára, mert – ahogy a törvényhozó mondta – egykor ezt a tulajdont „igazságtalanul" vonták el, hanem mert a vételi joggal megterhelt tulajdont a kötelezettek szintén a tulajdonviszonyok átalakulása során, ellenérték nélkül szerezték. A termelőszövetkezetek tulajdonát ugyanis a tagjaik és alkal-

[474] ABH 1991, 73., 85.

[475] ABH 1993, 373., 387.

mazottaik között ingyenesen osztották fel; az állami lakásokat ingyen adták át az önkormányzatoknak. Az Alkotmánybíróság szerint „nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket is elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik." A jogbiztonság érdekében – és hűen a célhoz, hogy a kárpótlás ne veszélyeztesse a (visszterhes) privatizációt – az Alkotmánybíróság kifejtette: „Amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem következett, nincs joga az új tulajdoni forma jövendő alanyának arra, hogy a korábbi társadalmi tulajdon ez alól a teher alól mentesen alakulhasson át magántulajdonná, vagy nyerjen új tulajdont. Amint az átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására" [16/1991. (IV. 20.) AB határozat].[476] Így ez az indokolás is az igazságos teherelosztás gondolatába illeszkedik.

A tulajdoni formák hierarchiája

a) A köztulajdon és a magántulajdon „egyenjogúsága és egyenlő védelme" (Alkotmány 9. §) szellemében, a jogegyenlőség és a piacgazdaság megvalósításának alkotmányi célmeghatározása alapján, az Alkotmánybíróság közreműködött az állami és szövetkezeti tulajdon különböző privilégiumainak lebontásában. Ebben szinte versenyfutás alakult ki az Igazságügyi Minisztériummal, mely egymás után terjesztette be javaslatait az Országgyűlésnek a Polgári Törvénykönyv megfelelő módosításaira. Azonban így is az Alkotmánybíróságra maradt a „társadalmi tulajdon" kedvezményeinek kitörlése a Ptk.-ból az eredeti tulajdonszerzés esetében,[477] a végrehajtási jogban és a társasági jogban.[478] Alkotmányellenesnek minősült a társadalmi tulajdon fokozott büntetőjogi védelme is.[479] Azon jogintézmények, melyek csak a tervgazdaság, illetve a mindenre kiterjedő állami tulajdon összefüggésében voltak értelmezhetőek, nem részesültek alkotmányos véde-

[476] ABH 1991, 63., 64.

[477] 29/1992. (V. 19.) AB határozat, ABH 1992, 162.

[478] 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211.; 50/1991. (X. 3.) AB határozat, ABH 1991, 251.; 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 293.

[479] A hanyag kezelés és a rongálás tényállásait, amelyek csakis a társadalmi tulajdonra vonatkoztak, az Alkotmánybíróság megsemmisítette [6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40.].

lemben; megszüntetésüket vagy törvényi korlátozásukat az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányellenesnek.[480]

A legjellemzőbb kereskedelmi szerződéseket a polgári jog 1959. évi kodifikációja során fölvették a Ptk.-ba; a magánszemélyeket (szemben a „gazdálkodó szervezetekkel") azonban óvta a törvényhozó az üzleti kockázattól: bizonyos szerződések – így a kamatos kamat kikötése, a bizományos belépése a bizományi szerződésbe stb. – magánszemélyek között semmisnek minősültek. Az Alkotmánybíróság ezt a szerződési szabadság megsértésének tekintette és megsemmisítette.[481] Itt tehát az Alkotmánybíróság a polgári jog klasszikus liberális emberképét engedte érvényesülni: a kockázatvállaló, felelős polgár eszményét.

b) Az Alkotmánybíróság megakadályozta azonban azt is, hogy a társadalmi tulajdon korábbi privilégiumait hátrányos megkülönböztetés váltsa föl. Mindenekelőtt ezt a tulajdont sem lehet politikai okokból diszkriminálni: amíg a termelőszövetkezet létezik, földtulajdona ugyanolyan védelmet élvez, mint bármely más tulajdon, tekintet nélkül a tulajdon keletkezésének körülményeire, azaz a mezőgazdaság erőszakos kollektivizálására. A törvény megszüntetheti a társadalmi szervezetek állami tulajdon fölötti „kezelői jogát", a kezelői jog egykori jogosultjának használati joga azonban fennmarad, és az Alkotmány védelmét élvezi. Így az Alkotmánybíróság kiterjesztette a tulajdon alkotmányos védelmét az „egyéb dologi vagyoni jogokra". Ez volt az első lépés az Alkotmány tulajdonvédelmi rendelkezése és a polgári jogi tulajdonfogalom elválasztásában.[482] Miután a társadalmi tulajdon különleges büntetőjogi védelme megszűnt, az Alkotmánybíróság nyitva hagyta a lehetőséget a tulajdoni tárgy funkciója szerint történő pozitív diszkrimináció számára: így például a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése alkotmányossá tehetné fokozott büntetőjogi védelmét.[483]

A tulajdon rendeltetésének hangsúlyozása lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdon klasszikus rendeltetését engedje érvényesülni, nevezete-

[480] Így az „iroda- vagy üzlethelyiség hasznosítása", tekintet nélkül a tulajdonos személyére [29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227.], vagy az „állami tulajdon kezelése". Az utóbbi alapján járó kezelői jogot minden állami gazdálkodó szerv és minden helyi tanács az általa kezelt állami tulajdon felett gyakorolta, s gyakorlatilag tulajdonosi jogosultságot élvezett [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104.].

[481] 73/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 306. Megsemmisítésre került maga a „gazdálkodó szervezet" kifejezés is, amelyben a gazdálkodó szervezetek és vállalkozást űző magánszemélyek között különbséget tett [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 206.].

[482] 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 108.

[483] Például egy nyilvános telefon vagy egy mentőautó esetében [6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 40., 43.].

sen, hogy a tulajdon a személyi autonómia anyagi biztosítéka. Egyes politikailag érzékeny esetekben ez a megközelítés hasznosnak bizonyult: a tulajdont egy alapjog gyakorlásának előfeltételeként fogta fel. Ilyen eset volt a korábbi egyházi ingatlanok visszaadásának kérdése és az (újonnan létrejött) helyi önkormányzatok tulajdonnal való felruházása [4/1993. (II. 12.) AB határozat].[484]

Másfelől az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdon kötött rendeltetésének érvével meg tudta előzni az „önkormányzati alapjogok", köztük a tulajdonjog – politikai okokból eltúlzott – kiterjesztő értelmezését.[485] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatok alapjogai az általános, mindenkire vonatkozó törvények keretei között érvényesülnek; tulajdonuk többszörös alkotmányi elismerése az autonómiájukhoz szükséges tulajdonosi jogállást biztosítja. Az „önkormányzati tulajdon alapjoga" a tulajdonosi jogállás kifejezője, azonban nem biztosít az önkormányzati tulajdon számára megkülönböztetett, fokozott védelmet.[486]

A tulajdon mint alapjog, a tulajdon társadalmi kötöttsége és közérdekből történő korlátozása

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] kezdettől fogva tényleges alapjognak ismerte el. Bár ezt expressis verbis viszonylag későn mondta ki az Alkotmánybíróság [64/1993. (XII. 22.) AB határozat][487], a tulajdonkorlátozásokra a többi alapjoghoz hasonlóan alkalmazta a szükségesség és arányosság tesztjét. Csak miután az Alkotmánybíróság eltávolodott kezdeti nagyvonalúságától, mellyel különböző jogokat és intézményeket alapjognak tekintett,[488] kezdte el a tulajdonhoz való alkotmányos jog sajátosságait is kifejteni. E fo-

[484] ABH 1993, 48., 65. skk.

[485] A korábbi tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzatok önállóságának mértéke heves összeütközések tárgya volt a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása óta, amelyet közvetlenül a szabad választásokat követően hoztak meg. A tanácsrendszer ellenpontjaként az államtól való függetlenségükre került a hangsúly. Az önkormányzati törvénnyel egyidejűleg elfogadott alkotmánymódosítás „alapjogok" sorát biztosította számukra (44/A. §).

[486] A magyar Alkotmány kifejezetten „önkormányzati alapjogokról" rendelkezik. Az Alkotmánybíróság azonban csak egy igazi alapjogot ismert el: a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogát (42. §). Az úgynevezett önkormányzati alapjogokat az Alkotmánybíróság a képviselő-testület alkotmányosan védett hatásköreinek tekintette [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.].

[487] ABH 1993, 373., 379.

[488] A szerződési szabadságot, sőt a versenyszabadságot is „önálló alkotmányos jogként" ismerték el, úgy, hogy az Alkotmánybíróság nem határolta el az alapjog, „az alkotmányos jog" és az „Alkotmányban biztosított jog" fogalmát [13/1990. (VI. 18.) AB

lyamat a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdonvédelem elválasztását jelentette, és egyben az utóbbi közérdekből történő relativizálását. Erre a bérlakások privatizációjáról szóló törvény adott alkalmat.[489]

Az indítványozók általában a polgári jogi tulajdonfogalmat használják, és a tulajdon lényeges tartalmának a birtoklás, a használat és a rendelkezés részjogosítványait tekintik. Eszerint minden elidegenítési és terhelési tilalom (mellyel a korábbi „társadalmi tulajdon" lebontása során gyakran törvényileg kötötték meg a tulajdonosokat, illetve kezelőket) sérti a tulajdon alkotmányi garanciáját. Az Alkotmánybíróság eleinte követte ezt az érvelést és állandó gyakorlatként fogalmazta meg, hogy a rendelkezési jog ideiglenes korlátozása a tulajdonjog lényeges tartalmát nem érinti, feltéve, hogy a korlátozás időben behatárolható.[490]

Az Alkotmánybíróság másfelől a tulajdonvédelmet kiterjesztette a polgári jogi tulajdonon túl más (dologi) vagyoni jogokra is.[491] Ezzel az alkotmányjogi tulajdonvédelem alapja a funkcionalitás lett, és elvált a polgári jogi tulajdonfogalomtól. „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." Végeredményben a tulajdon polgári és alkotmányjogi védelmének fölfogása csak részben fedik egymást: „A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet."[492]

Metodológiai értelemben a tulajdon korlátainál az Alkotmánybíróság más úton indult el, mint a többi alapjog-korlátozásnál.[493] Ennek alapja, hogy a tulajdon – ami alkotmányjogilag védett rendeltetését illeti – nem teljesen személyes jellegű, és hogy maga az Alkotmány az értékgaranciát teszi a tulajdonvédelem követelményévé, amikor a kisajátítást közérdekből lehetővé teszi. A következő kérdés az, hogy egyfelől milyen esetekben köteles kártalanítás nélkül tűrni a tulajdonos az állami beavatkozást, másfelől, hogy a tulajdoni korlátozások mely eseteiben van joga kártalanításra akkor, ha a tulajdon tárgyát nem vonták el. A be-

határozat, ABH 1990, 55.]. A későbbi differenciáláshoz lásd 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 159.

[489] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; a tulajdonjogra 380. skk.

[490] 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126.

[491] 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.

[492] ABH 1993, 380.

[493] Sajátos helyzete miatt az egészséges környezethez való jog (Alkotmány 18. §) korlátozhatósága tekintetében különleges helyet foglal el.

avatkozás alkotmányosságának megítélése eltolódik a beavatkozás arányosságára, mivel a szükségesség mércéjét az eleve a sokkal enyhébb „közérdek" helyettesíti. Amikor tehát az értékgaranciát kell érvényesesíteni, az Alkotmány nem követeli meg a tulajdonba való beavatkozás szigorú „szükségességét", hanem megelégszik annak közérdekű voltával, amelyet viszont – a nyilvánvaló megalapozatlanságtól eltekintve – az Alkotmánybíróság nem vizsgál.

Ezzel az indokolással az Alkotmánybíróság eltávolodott a szigorú (polgári jogi) állagvédelemtől és megnyitotta az utat a tulajdon társadalmi kötöttségének elismerése előtt, melyet az Alkotmány kifejezett formában nem tartalmaz. A fent idézett határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényt, amely a bérlők számára vételi jogot biztosított azokra az önkormányzati bérlakásokra, amelyeket a törvény ingyenesen adott át a helyi önkormányzatoknak a korábbi állami tulajdonból. Az Alkotmánybíróság egyidejűleg utalt azonban arra, hogy a vételi jog alkotmányossá tehető, azzal, ha az önkormányzatok számára az értékgaranciát biztosítják.

Piacgazdaság, a gazdasági verseny szabadsága, a vállalkozás és a foglalkozás megválasztásának szabadsága

Az Alkotmány két helyen is deklarálja, hogy Magyarország gazdasági rendszere piacgazdaság [9. § (1) bekezdés; a preambulum „szociális piacgazdaságról" szól]. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságát.

A korábbi állami gazdaságirányítás ellenhatásaként az alkotmányosan rögzített „piacgazdaság" az indítványok gyakori fordulata lett. Ezek az indítványok a legkülönbözőbb állami intézkedéseket támadták – az adóztatástól a bérleti díjak maximálásáig. A kifogásolt állami beavatkozások gyakran valóban sértették a szerződési szabadságot.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor tisztázta, hogy a tulajdonjogba és a szerződési szabadságba piacgazdasági körülmények között is történhet állami beavatkozás, és megkísérelte ennek alkotmányosan elfogadható határait körülírni. Egy ideig olyan indokolás is gyakran előfordult határozatokban, hogy a gazdasági rendszer átalakítása teszi szükségessé a korlátozásokat, melyek csak átmenetiek. Eszerint az ideális, elérendő piacgazdasági viszonyok között már egyáltalán nem lenne állami beavatkozás.[494] Ennek megfelelően gyakran indokolták a beavatkozás

[494] E gondolat befolyása számos határozaton érezhető; egy különvéleményben [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 166.] határozottan kifejtésre került. Eszerint a Ptk. 226. §-a, mely szerint „jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg", hosszabb távon, 2–3 éves határidővel megsemmisítendő, mivel az ilyen etatisztikus intézkedések csak az átalakulás ide-

alkotmányosságát azzal, hogy az végső soron éppen a piacgazdaság kiépítését szolgálja.[495] Ezzel az indokolással összhangban az Alkotmánybíróság először alapjognak tekintette a szerződési szabadságot. Bár – részben azért mert kezdetben az Alkotmánybíróság szóhasználata még nem szilárdult meg – nem alapjognak, hanem „önálló alkotmányos jognak" nevezte el, mely a „piacgazdaság lényegi elemét képezi", a bíróság szerződési szabadság korlátozásának alkotmányosságát is a beavatkozás szükségessége és arányossága vizsgálata alapján döntötte el.[496]

Először a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat[497] mondta ki, hogy a szerződési szabadság nem alapjog, és így megítélésénél nem az Alkotmány 8. §-a az irányadó. E döntés szerint a rendszerváltás nem szünteti meg a gazdaságba történő állami beavatkozás lehetőségét, hanem csak „a nemzetközi standardra való átállást, [...] azaz liberális modell megfelelő kiépítését" jelenti. Az adott esetben a hosszú lejáratú lakásépítési kölcsönök kamatainak törvénnyel történő lényeges fölemelését az tette megalapozottá, hogy az egyes szerződéseket a körülmények lényeges utólagos megváltozása miatt a rendes bíróságok is megváltoztathatták volna.[498]

A két államcél, a piacgazdaság és a szabad verseny viszonyának végleges tisztázása az alapjogokkal egy közelmúltbeli ügyben történt meg, melynek tárgya a taxik számának korlátozhatósága volt.[499] Ez a határozat abból indult ki, hogy az Alkotmány nem irányozza elő a piacgazdaság valamely meghatározott tartalmú modelljét. Az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, így nem vezethető le belőle sem az állami beavatkozás mértéke, sem annak intenzitása, még kevésbé a

jén szükségesek, ezután azonban a jogállammal és a piacgazdasággal már nem összeegyeztethetők.

[495] 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401., 402.: „Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése a gazdasági verseny és a vállalkozáshoz való jog állami (jogszabályalkotással történő) korlátozása ellen is védelmet nyújt, amennyiben ez a korlátozás nem a piacgazdaság kiépítését szolgálja." Hasonlóan: ABH 1991, 167.; 382., 701.

[496] Annál is inkább, mert a szerződési szabadságba való beavatkozást egyben a tulajdonos rendelkezési jogába történő beavatkozásnak tekintette az Alkotmánybíróság.

[497] ABH 1991, 146.

[498] A clausula rebus sic stantibus mellett azzal is érveltek, hogy amennyiben a körülmények megváltozása nagyon nagy számú szerződést érint, átfogó törvényi megoldásnak is helye lehet. Ezzel azonban az egyedi ügyekben fennmarad a bírósági út lehetősége. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 153., 159.]
Egymáshoz hasonló, nagyszámú egyedi esetre adott, átfogó és általános megoldásként ismerte el az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvény alkotmányosságát – azon az áron is, hogy egyedi esetekben igazságtalan lehet. A bírósági út e kérdéskörben is nyitva maradt [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 118.].

[499] 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117.

beavatkozás tilalma.[500] Az Alkotmánybíróság a beavatkozás kritikus mértékét általános ismérvekkel csak a határesetekre nézve tudja meghatározni. Így az olyan beavatkozások minősülnének alkotmányellenesnek, melyek a piacgazdaság létével fogalmilag és nyilvánvalóan összeegyeztethetetlenek, így például egy általános államosítás vagy egy szigorú tervgazdaság bevezetése. Ilyen határesetektől eltekintve a „piacgazdaság" az alkotmányosság vizsgálata szempontjából irreleváns. Nem létezik piacgazdasághoz való jog, még kevésbé alapjog, ami alapján a piacgazdaság megsértése alapjog-korlátozásként megítélhető lenne. Különböző kormányzatok, a változó gazdasági körülmények között szabadon alakítják gazdaságpolitikájukat, szabad döntésükön múlik a gazdaság liberalizálása vagy korlátozása – addig amíg a „piacgazdaság" érvényesül. A piac befolyásolásának megfelelő mértékét a törvényhozó elképzelése határozza meg: az Alkotmánybíróság nem veheti át ezt a feladatot. (Az Alkotmánybíróság csak akkor érvényesítheti álláspontját, ha a piacgazdaság mint olyan ellehetetlenül.) A piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folytonosan érvényesülő alkotmányi feladata. Ennek elsődleges eszköze az egyes érintett alapjogok védelme, aminek megvan a saját metodikája.

A „gazdasági verseny szabadsága" szintén nem alapjog. A piacgazdasághoz hasonlóan érvényesítésének legfontosabb eszköze a piacgazdaságot és a szabad versenyt meghatározó alapjogok intézményes védelme. Ilyen alapjog mindenekelőtt a tulajdonhoz való jog (beleérve a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát), a vállalkozáshoz való jog, a munkához való jog, a munkahely és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, az egyesülési szabadság, a mozgásszabadság és a lakóhely szabad megválasztásának joga (Alkotmány 13. §, 70/B. §, 70/C. § és 58. §).

A vállalkozás szabadsága viszont [9. § (2) bekezdés] – a fentiekkel ellentétben – valódi alapjog. Az Alkotmánybíróság tisztázta e jog, és a munkához vagy a foglalkozás szabad megválasztásához való jog viszonyát. A munkához való jogból mint szociális jogból a legkülönbözőbb intézményes állami feladatok következnek, úgymint a foglalkoztatáspolitika, a munkahelyteremtés stb. A munkához való jogból és a vállalkozáshoz (foglalkozás megválasztásához) való jogból következő állami feladatok különbözhetnek, a két jog, mint szubjektív alapjog, azonban azonos. A munkához (a foglalkozáshoz és a vállalkozáshoz) való jog korlátozásának alkotmányellenessége tekintetében az Alkotmánybíróság nem vette át a német alkotmánybíróság lépcsőzetes megközelítését, mivel az további értelmezést igényel. Az eredményt tekintve azonban az Alkotmánybíróság is azon az állásponton van, hogy a foglalkozás gyakorlásának korlátozása enyhébb követel-

[500] Ez utóbbit az Alkotmánybíróság már korábban kimondta: 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247., 249.

mények szerint ítélendő meg, mint a foglalkozás megválasztásának szabadságáé. Ebből következik, hogy a foglalkozás megválasztásának szabadságát objektíve korlátozó rendelkezések szükségessége és arányossága „vizsgálandó a legszigorúbban". A numerus clausus tehát nem szolgálhat a verseny korlátozására vagy a szükségletek előzetes tervezésére. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényt, mely a helyi önkormányzatok hatáskörébe adta a taxik számának meghatározását.

A kárpótlás befejezése; kárpótlás nem vagyoni károkért

a) A fenti, 1994-ben írott beszámolót nem szakítottam meg a későbbiek bemutatásával. Bizonyos nehézkessége, és helyenként a külföldnek szóló, leíró részletessége ellenére is jól bemutatja az Alkotmánybíróság tulajdoni nézeteinek útját is, és a tulajdonjogi kérdéseknek a rendszerváltásban játszott meghatározó szerepét is. A magyar alkotmánybíráskodásnak az a sajátossága, hogy igyekezett minden kérdést a lehető leghamarabb a legteljesebben kifejteni, s ezért a vezető jogesetek sokszor az adott témával foglalkozó legelső határozatok, itt olyan sajátosságokkal mutatkozik meg, amelyek erősítik a szabályt. Az, hogy a kárpótlás ügye az Alkotmánybíróságon is 1993 elején lényegében lezárult, a dolog természetéből folyik. Ez akár 1991-ben is megtörténhetett volna, amikor három alkotmánybírósági vizsgálat után a törvény hatályba lépett, s a kárpótlást elkezdték. Bár a törvényt támadó indítványok nagy számban érkeztek,[501] az alapkérdéseket már az 1990. őszi alkotmányértelmezés, s következő év elején az előzetes vizsgálat kapcsán mégis kimondott elvi tételek eldöntötték. Sokkal inkább ezeken múlott, mintsem az igazságtételi törvények sorsán, hogy Magyarországon a rendszerváltás nem restauratív típusú lett: az új tulajdonosi osztály kialakulásában, a mezőgazdaságot kivéve, a reprivatizáció nem jutott szerephez. Másrészt vi-

[501] Az Alkotmánybíróság korábbi ítéletei ellenére a törvény „mezőgazdasági vállalkozói támogatás" címén mégiscsak lehetővé tette, hogy volt földtulajdonosok teljes kárpótláshoz jussanak. Erre – az alkotmányosan nem kifogásolható – árverési rendszer is sok helyütt lehetőséget adott. Az Alkotmánybíróság igyekezett olyan megoldást találni, hogy legalább a termelőszövetkezetek, amelyeknek kárára a „támogatás" folyt, kártalanítást nyerjenek [55/1996. (XI. 30.) AB végzés, ABH 1996, 370.]. A kárpótlásnak ez a része megszüntetett és feléledő alkotmányellenességgel [13/1996. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1996, 50.], tragikomikus törvényhozói technikai hibákkal ért véget [28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 221., 222.]. (T. S. Eliot: This is the way the world ends / Not with a bang but a whimper.)
Részkérdésekben, s főleg a végrehajtási rendeletekkel vagy alkalmazásukkal kapcsolatban határozatok még évekig születtek; közöttük alkotmányellenességet megállapítók is. Elvi jelentőségű nincs köztük.

szont a tulajdonjog alkotmányjogi tisztázása évekig tartott, s az Alkotmánybíróság ítélkezése jelentős változások után vált az európai gyakorlathoz hasonlóvá. 1993 vége, 1994 eleje óta azonban nem is változott. Minden határozat a tulajdonhoz való jogról szóló 64/1993 (XII. 22.) AB határozatra, a vállalkozás jogával, a piacgazdaság és a szabad verseny államcéljával kapcsolatban pedig a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra nyúl vissza. A tulajdoni elméletnek egyetlen jelentős, új alkalmazása a társadalombiztosítási igényekre való gyakorlati kiterjesztés volt. (Elvi tételként már ezt is kimondta 1993-ban az Alkotmánybíróság.) Ezzel nem azt akarom mondani, hogy 1995-ben, a Bokros-csomagról szóló ítéletsorozat ne állította volna ismét nehéz próba elé az Alkotmánybíróságot, s hogy a társadalombiztosítási alkalmazás ne nyitott volna (s hagyott is nyitva) újabb tulajdoni dogmatikai problémákat. Sőt, ezen kívül is számos új tulajdoni kérdés merült föl: állami monopóliumok kiterjesztése korábban liberalizált tevékenységre; a közös tulajdon, a polgári jogi kártérítés alkotmányjogi vonzatai; a tulajdonszerzéshez való jog; a valamely célra vagy hatáskörhöz adott vagyon elvonhatósága a feladat elvonásával együtt; a közterhek mértéke stb.; s nem jutott nyugvópontra a szerződési szabadság sem. Mégis, ezek jelentősége az első évek fejlődésével nem mérhető össze: ezek a jogalkalmazás problémái.

Kárpótlási ügyekben, továbbá a termelőszövetkezeti tulajdon felosztásával kapcsolatban 1998 végéig még egyre érkeztek indítványok, s évenként több döntés született, de ezekből nem a voltaképpeni alkotmányossági kérdések, hanem a kísérőjelenségek érdemelnek említést. A törvényhozás fokozatosan bővítette a részarány-tulajdonosok és kárpótolandók kielégítésére használható földalapot, többek között a természetvédelem alatt álló területek bevonásával. Ez vezetett a természetvédelmi status quo fenntartását megkövetelő elvi határozatra[502] (amely ezen a téren maga után vonta az eredeti védelmi szint helyreállítását). A földalap szűkös voltán nem lehetett segíteni úgy sem, hogy népszavazást tartanak az önkormányzati tulajdonban lévő földek bevonásáról a kárpótlásba.[503] Szinte szimbolikus, hogy a kárpótlás kezdettől fogva legnagyobb politikai problémája, a földtulajdonosoknak a többi volt tulajdonostól eltérő kezelése, s az ennek révén sok esetben mégis lehetővé tett teljes kártalanítás, nem tudott nyugvópontra jutni. Noha a törvényhozás eleget tett az Alkotmánybíróság 1993-ban meghozott, a Kpt. vizsgálatát lezáró határozatának, s legalább a termelőszövetkezetek sérelmét adókedvezményekkel orvosolta, az adótörvények módosítása miatt az eredeti alkotmányossági prob-

[502] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; kiegészítette a 33/1994. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 175.

[503] 1094/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 854.

léma „feléledt". Az Alkotmánybíróságnak újabb határozattal kellett a törvényhozót az alkotmányos helyzet visszaállítására kötelezniе.[504]

b) A nem vagyoni károkért való kárpótlás nem tartozna a tulajdoni fejezetbe. Az áttekintés azonban nem tárgyalja külön a rendszerváltás sajátos kérdéseit. (A büntetőjogi igazságtételt is a büntetőjogi részbe illesztette.) Ezért a múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvények alkotmányossági vizsgálata rövid áttekintésének leginkább az állampolgárok tulajdonában az állam által igazságtalanul okozott károk kárpótlása után lehet helye. Alátámaszthatja ezt az is, hogy a részleges kárpótláson alapuló eredeti program a nem vagyoni károkért is tervezett elégtételt adni. Az 1989 és 1992 között meghozott három semmisségi törvény kifejezetten kilátásba helyezte a semmisnek nyilvánított elítélések áldozatainak kártalanítását. Az életüktől és szabadságuktól jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló, 1992-ben hozott törvény utólagos alkotmányossági vizsgálatáról 1995 elején hirdette ki határozatát az Alkotmánybíróság. Az itt kifogásolt alkotmányellenesség megszüntetését célzó módosításokat az Országgyűlés előzetes kontrollnak vetette alá. A határozat ebben az ügyben 1996 nyarán született meg. Komoly indítvány ezeken kívül nem érkezett.[505]

Az Alkotmánybíróság a nem vagyoni kárpótlásra is – mutatis mutandis – alkalmazta a korábban kidolgozott elveket,[506] vagyis az egész kárpótlásnak a magyar jogban egységes jogi szerkezete van.[507] A kárpótlásnak, mint egésznek, a méltányosság a jogalapja. A kárpótlási törvények egységes és új jogalapot adnak minden igénynek, beleértve az esetleges korábban is fennálló igényeket, amelyeknek jogalapja vagy érvényesíthetősége azonban kétséges volt. A kárpótlás terjedelménél figyelembe kell venni az állam

[504] 13/1996. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1996, 50.

[505] A két határozat: 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31. és 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89. 1997-ben az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményezett, hogy az életüktől és szabadságuktól jogtalanul megfosztottak kárpótlása „a II. világháború alatt katonai szolgálatra kényszerített személyekre" nem terjed ki [944/E/1996. AB határozat, ABH 1997, 670.].

[506] A vagyoni és a nem vagyoni kárpótlás különbségével és az előbbire kidolgozott elvek alkalmazhatóságával részletesen foglalkozott az első határozat (ABH 1995, 41–47.).

[507] Ebbe bevonta az Alkotmánybíróság a párizsi békeszerződés kötelezése alapján faji származásuk vagy vallásuk miatt kárt szenvedetteknek járó „megfelelő" kártérítést is: annak is a most szabályozott részlegességhez kell igazodnia [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 124.; 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 152.].

anyagi teljesítőképességét is. Mindemellett a kárpótlás valódi kérdése az egyenlőség marad; a kárpótlás által felvetett erkölcsi és igazságossági problémák a jog számára itt ragadhatók meg legegyszerűbben. A másik jogilag releváns téma az idő lehet, hiszen mind a tulajdoni restitúció, mind az egyéb sérelmek kompenzálása sokféleképpen felveti azt. Figyelmen kívül hagyható-e a nem jogállami rendszerben eltelt idő (elévülés); lehet-e visszaható hatálya az új jogrendnek a lezárt jogviszonyokra is (államosítás). Mögöttük az a kérdés áll, hogyan értékelendő a (jogállamra való) átmenet ideje: azonnal hatályosul-e az Alkotmány minden garanciája? Az idővel való minden utólagos manipuláció azonban csak szelektív lehet; kizárólag egy adott vonatkozásban tehet a jog kivételt. Ezért jutunk minden szálon az egyenlőséghez vissza. A nem vagyoni kárpótlásnál ez a szempont még súlyosabban nyom a latban, mint a tulajdoninál.[508] Az egyenlőség ismérvét az Alkotmánybíróság egyébként is az eljárás eredményéről arra a kérdésre fordította át, hogy a jog mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezel-e.

Az élet és szabadság elvételéért járó kárpótlás az Alkotmánybíróság előtt ezért kizárólag diszkriminációs ügy volt, s ezen belül is a szimbolikus csoportképzés és a hasonló sérelmek egyenlő kezelésének ügye.

A szenvedések nehezen osztályozhatók. Mégis joggal tiltakoztak a túlélők és a hátramaradottak is az ellen, hogy a náci haláltáborokba és a szovjet kényszermunkára hurcolást a törvény eredetileg együtt kezelte a puszta szabadságelvonással. Nemcsak a külföldi hatóságnak való kiszolgáltatás a megkülönböztető jegy, hanem, mint az Alkotmánybíróság a második határozatban hozzátette, a halállal fenyegetettség, s a halál valószínűsége, amely miatt még a szabadságvesztés során meghaltakra vonatkozó kárpótlást sem lehet erre csoportra alkalmazni. Valóban az emberi méltóságot érinti és szimbolikus erejű, hogy a táborokba hurcoltak e körülmény alapján külön elbánásban részesüljenek. Ehhez egy másik, nem kevésbé szimbolikus jelentőségű kérdés járult. Összehasonlítható-e a holokauszt bármi mással? Az

[508] Ott ugyanis volt még egy támpont: a tulajdonban okozott kár. Ezt az egyéb károk közül ki lehetett választani, és világosan elhatárolni, s a kárpótlás mértékéhez is alapul lehetett venni. Nem okozott problémát az állam általi okozás sem: a jogszabályokkal okozott kár alapulvételét nem kifogásolta senki. Az erkölcsi kárpótlásnak azonban mércéje nincs. Helyesen hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy ez a kárpótlás nem az élet vagy a szabadság értékét fejezi ki, hanem a veszteség enyhítésére szolgál. A kárpótolandó kör kiválasztásának ismérvét lehetett a legmagasabb értékekre, az életre és szabadságra korlátozni, s ezek a veszteségek tűnnek a nem vagyoni hátrányok közül a leginkább megragadhatónak is. Állami cselekvéshez kötésük azonban már jóval problematikusabb volt: lehet-e formális jogi eljáráshoz kötni az állam általi „okozást", vagy elegendő ehhez „hatósági személy közreműködése"?

eredeti törvényjavaslatot, amely „az országból száműzöttek" összefoglaló megjelölést használta, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság módosító indítványára úgy változtatta meg az Országgyűlés, hogy külön cím alatt, de tartalmukban lényegében ugyanolyan szabályokat állapított meg „a II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból külföldre történt deportálásért" és „a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolásért, a szovjet bíróság politikai indíttatású ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságvesztésért (a továbbiakban együtt: kényszermunka)". A preventív normakontroll fő célja ennek a megoldásnak alkotmányossági vizsgálata volt.[509] Az Alkotmánybíróság szigorúan az alkotmányossági kérdésen belül maradt, s a két csoport megkülönböztetését nem tartotta alkotmányellenesnek, mert a következményekre helyezte a hangsúlyt, azok pedig azonosak voltak. A bíróság az élethez és az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó ítéleteire hivatkozva kimondta,[510] hogy „az elhunytak életének egyformán mérhetetlenül értékes voltát tekintve nem is vethető fel semmilyen különbségtétel aszerint, hogy milyen tényleges körülmények között haltak meg, vagy hogy milyen ideológiákat követő rendszer vitte őket halálba. Ezért nincs sem szükség és – az okozott sérelemre épülő kárpótlási rendszerben – jogi lehetőség sem arra, az egyébként is kivihetetlen és az emberi méltósággal ellentétes összevetésre, hogy például a náci haláltáborban elszenvedett halálért más kárpótlás járhatna, mint a szovjet lágerben vagy az ÁVH pincéjében megölt ember életéért." A halál abszolút súlyát tekintve jelentőségét veszti a megelőző sérelmek és szenvedések különbözősége: ez a veszteség minden korábbi sérelmet abszorbeál. Ezen az elvi alapon viszont alkotmányellenesnek tartotta az Alkotmánybíróság, hogy a törvényjavaslat magasabb kártérítést állapított meg a büntetőeljárással összefüggésben, valamint a magyar hatóság politikai önkényéből megöltek számára, mint azoknak, akik deportálásban vagy kényszermunkában haltak meg; s egyenlő kárpótlásra kötelezte az Országgyűlést.

[509] Kiegészítve azzal a kérdéssel, hogy alkotmányos-e azoknak a deportáltaktól és a kényszermunkára hurcoltaktól különböző csoportként való kezelése, akik büntetőeljárással kapcsolatban, illetve magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye következtében vesztették életüket. Büntetőeljárással kapcsolatos azok halála, akik magyar bíróság törvénysértő, illetőleg semmisnek nyilvánított halálos ítélete és annak végrehajtása okán, továbbá büntetőeljárás vagy büntetőügyben hozott ítélet végrehajtása során oly módon vesztették életüket, hogy a halál kétséget kizáró oka az eljáró magyar hatóság szándékos közreműködése volt.

[510] ABH 1996, 101.

Szimbolikus jelentősége volt a büntetőeljárással összefüggésben meghaltak külön csoportként kezelésének is. Ez eredetileg a semmisségi törvényhozás logikájából eredt, s külön törvényre utalták a hatóságok által a büntetőeljárástól függetlenül okozott halál kárpótlását. Az Alkotmánybíróság kötelezése nyomán „a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye" következtében meghaltak után is kárpótlás járt. Az első csoport különtartását – a büntetőeljárással való visszaélés súlya, s amiatt, mert azért az Alkotmány szerint is kártérítés jár – az Alkotmánybíróság azzal a feltétellel hagyta jóvá, hogy a kárpótlás összege a szándékos vagy önkényes halálokozás minden tényállásánál egyenlő kell hogy legyen.[511] Végül szimbolikus jelentősége volt annak is, hogy a határozat szerint a munkaszolgálatosokat egységesen kell kárpótolni, tekintet nélkül arra, hogy közvetlenül harcoló alakulat kötelékében teljesítettek-e szolgálatot, vagy sem.

Az alkotmányossági vizsgálat nyomán a kárpótolandók köre több százezerrel, és a kárpótlások nagysága is megnövekedett. Az így előállt helyzetre az Alkotmánybíróság az alkotmányossági viták megelőzése végett megállapította, hogy a törvényhozó a kárpótlásra szánt összeget újra megállapíthatja és újra eloszthatja. Ha ennek következtében ugyanazért a sérelemért járó kárpótlás lényegesen kevesebb lesz, mint az eredetileg előirányzott összeg, az nem alkotmányellenes. Az arányosság fenntartása érdekében akár az összes jogosulti körnek járó kárpótlás megfelelően megváltoztatható. Az újraelosztás a már kifizetett kárpótlásokat nem érinti.[512]

Az egykori társadalmi tulajdon lebontása; az „eredeti teher"

A tulajdonvédelemnek külön fejezete *a társadalmi tulajdon lebontása folyamatában törvénnyel másoknak odaígért vagyon* sorsa. Az első szabadon választott Országgyűlés összeülése után négy hónappal esedékesek voltak az önkormányzati választások; ennél jóval korábban meg kellett alkotni te-

[511] Az Alkotmánybíróság szerint a szándékosság vagy önkényesség a deportálásnál és kényszermunkánál vélelmezhető. Bevonni rendelte azonban ebbe a körbe azokat is, akik egyéb szabadságvesztés alatt úgy haltak meg, hogy azt a hatóság önkénye vagy szándékos közreműködése okozta.

[512] ABH 1996, 90., 104–105. Arra azonban senki nem gondolt, hogy a kárpótlás összegét az Országgyűlés olyan alacsonyan fogja megállapítani, hogy az semmiképpen nem felel meg az alkotmánybírósági határozatok szellemének, s különösen annak, amit azok az emberi méltóságról és az emberi élet értékéről kimondanak. A második Alkotmánybíróság meg is semmisítette az egyösszegű kárpótlást meghatározó törvényi rendelkezést azzal az indokkal, hogy az egyenlő méltóságú személyként való kezelés elvét sérti, hogy az élet elvesztéséért járó kárpótlás kevesebb, mint a szabadságelvonáshoz kapcsolódó kárpótlás [46/2000. (XII. 14.) AB határozat.].

hát a tanácsrendszert felváltó önkormányzatokra vonatkozó törvényt. Ez viszonylag részletesen rendelkezett az önkormányzatok működését biztosító vagyonról is, amelynek egy része azonnal, ex lege átszállt az új tulajdonosokra, másik fele pedig külön törvények, illetve hatósági eljárások eredményeképp került önkormányzati tulajdonba.[513] A körülmények miatt tehát természetes volt a további szabályozás fenntartása, amely elsősorban az átadandó vagyon körének pontosítását célozta. Ezt a vagyonátadási törvény sem tudta 1991-ben lezárni. Függőben lévő feladatok, mint a privatizáció, a kárpótlás, az egyházi vagyon kérdése, mind kölcsönhatásban voltak (vagy lettek volna) az önkormányzatok vagyonhoz juttatásával. Szinte mindegyik témában politikai harcok folytak, sok törvénynél a kétharmadosság miatti homályos kompromisszumok, vagy a törvény indokolásába „kimentett" további fenntartások tették később még áttekinthetetlenebbé a helyzetet, ami a törvények alacsony kodifikációtechnikai színvonala miatt amúgyis garantálva volt. Az Alkotmánybíróság előtt sorra felmerültek a kérdések: van-e joga az önkormányzatoknak bizonyos vagyon juttatására; keletkezik-e tulajdoni igényük a törvényben odaígért vagyonra; a „későbbi törvények" megváltoztathatják-e, és ha igen, mikor és mennyire az egyszer már átadásra kijelölt tulajdont; van-e tehát helye utólagos megterhelésnek? Ahogy a kárpótlásnál, a törvényhozás itt sem sokat törődött a jogi finomságokkal, hanem a következmények tisztázását a bíróságokra és az Alkotmánybíróságra hagyva követte a politikai érdeket.[514]

Az első Alkotmánybíróság kilenc évét végigkísérték ezek az ügyek. A kárpótláshoz hasonlóan itt is az Alkotmánybíróság igyekezett dogmatikai rendet teremteni. Mindkét területen – de a hosszabb ideig húzódó önkormányzati vagyoni vitákkal kapcsolatban különösen – idővel mégis kiviláglott, hogy a megalkotott dogmatikai konstrukcióknak jelentősége van: az Al-

[513] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 107. §; az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (vagyonátadási törvény).

[514] Ha pénz kellett, eladták a törvényben az önkormányzatoknak lekötött közművagyont. Keresztülment a törvényhozáson az önkormányzati törvény koncepciójától teljesen idegen, reprivatizációs alapú törvény a nem állami pénzből létesített gázközművek „visszaadására" is (ABH 1998, 272–276.).
Természetesen nem lehetett akceptálni sem azt az érvet, hogy az „egyházak kárpótlására" szánt vagyon kivételét az önkormányzati vagyonból az önkormányzati vagyonátadási törvény indoklása tartalmazza, mint ahogy egy minisztériumi tisztviselő ellenkező szándékú akcióját sem, aki körlevélben közölte az önkormányzatokkal, hogy az épületek tulajdonjogát csak akkor adhatják át az egyházi fenntartónak, ha az ténylegesen működtetni tudja azokat.

kotmánybíróság e rendszer szerint, következetesen alkalmazva a kritériumokat, fogja eldönteni az újabb ügyeket is. Ha a törvényhozó nem, akkor az önkormányzatok építhettek igényeikben erre, s bízhattak a jogbiztonságban. Az Alkotmánybíróság idejében figyelmeztetett: „Az »átalakulás« alkotmányos korlátok között zajlik. Az egyes átalakulási rendelkezések kapcsán meghatározott alkotmányos feltételek a későbbi lépéseket is megkötik. A folyamat során esetlegesen elkövetett koncepcionális hibák kijavítása már csak e kötöttségek figyelembevételével és a szerzett jogok tiszteletben tartásával történhet."[515]

Az alapelvet a bíróság igen korán, az összes tulajdoni átalakításra nézve úgy fektette le, hogy a törvényhozó szabadságát a jogbiztonsággal egyeztette össze. A jogalkotó szabadon határozza meg az átadandó vagyont, beleértve annak feltételeit (terheit); a tulajdonátszállás megtörténte után azonban az átadott vagyon teljes tulajdoni védelmet élvez.[516] Ez a kijelentés azonban nem számolt a vagyonátadó törvény meghozása és a tényleges vagyonátszállás közötti idővel:[517] ez a szürke zóna különböző értelmezések tárgya lett. Kezdettől bizonyos, hogy a tulajdon alapjoga nem terjed ki „a törvényhozásra várakozás" idejére, vagyis arra, milyen módon és milyen körben jutnak az önkormányzatok tulajdonhoz az állami vagyonból. Az „eredeti teher" első megfogalmazásából viszont az következett, hogy a tulajdonátadás feltételeinek meghatározásában a törvényhozó „az átalakulás tényleges megtörténtéig" – azaz az önkormányzat tényleges tulajdonszerzése bekövetkeztéig – szabadságot élvez. Ez a nézet volt egyébként összhangban az Alkotmánybíróság korai, polgári jogias tulajdonfelfogásával.

[515] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 377.

[516] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 63., 64.; 1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 606.

[517] A témában legelső, 16/1991 (IV. 20.) AB határozat is kötődik az ott szóban forgó témához annyiban, hogy elsősorban az átadandó vagyon *megterhelhetőségéről* beszél. Amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem következett, nincs joga az új tulajdoni forma jövendő alanyának arra, hogy a tulajdonszerzés feltételeit, különösen a terheket, meghatározza vagy befolyásolja. Amint az átalakulás megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terheinek utólagos vagy visszamenőleges szétosztására. A 1582/B/1990. AB határozat tárgya viszont az, hogy a vagyonátadási törvény meghozása előtt nincs az önkormányzatnak joga arra, hogy „beleszóljon" az állami tulajdon elosztásába. Ezt folytatva állapította meg a 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 556., hogy az Alkotmányból nem vezethető le az sem, hogy az állam meghatározott vagyontárgyakat köteles lenne átadni az önkormányzatoknak, azaz előzetes igények nincsenek.

Ahogy azonban a bíróság kiterjesztette a tulajdonvédelmet ezen túlra, többek között a közjogi alapú vagyoni értékű (tulajdoni funkciójú) jogosítványokra, s másrészt az állagvédelem helyébe a tulajdon értékének garantálását állította, az eredeti teher megengedhetősége is követte a változásokat. Egyrészt a tehernek nem a tényleges tulajdonátszállás, hanem az alkotmányosan védett tulajdoni igények keletkezése előtt már fenn kellett állnia. Másrészt az állagon való tulajdonszerzés helyett az ellenérték megszerzése nem kifogásolható.

Az eredeti teher doktrínájának további finomodása egyrészt a teher alkotmányos vitathatóságának témáit: kellő meghatározottságát és későbbi megváltoztathatóságának feltételeit hozta magával. Az Alkotmánybíróság itt is gondosan egyensúlyozott a törvényhozó szabadsága és az ingyenes jogszerző érdekei között; hiszen az első aránytalan megkötése az egész átalakulási folyamatot veszélyeztette volna.[518] Másrészt a törvény hatálybalépése és a tényleges tulajdonátszállás ideje közötti feszültséget nem az egyik vagy a másik javára döntötte el az Alkotmánybíróság. A tulajdoni védelem attól kezdve illeti meg az önkormányzatot, amint a tulajdonszerzésre „kétségtelen jogcíme" keletkezik. Ez pedig tényállási kérdés: azokra a vagyontárgyakra vehető igénybe alapjogi védelem, amelyekről egyértelműen megállapítható, hogy azok az önkormányzatok tulajdonába adandó vagyoni kör törvényi tényálláselemeinek a hatálya alá tartoznak. Ha ezt nem törvény határozza meg, hanem például a vagyonátadó bizottságnak kellett pontosan

[518] A mindenkori kormányszándékot a „várományosok" jogaira hivatkozva is opponálni lehet. Ebben a kérdésben is a tulajdoni alaphatározat volt a legfontosabb. Kimondta, hogy a vagyon átszállása után – anélkül, hogy a körülmények megváltoztak volna – csakis az ingyenes vagyonátszállás egésze képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Csupán az átszállott vagyon terheit vitatni azonban nincs lehetőség. Van viszont lehetőség a teher súlyosbodásának, s – a clausula rebus sic stantibus alapján – általában megváltozásának alkotmányos vitatására. Vizsgálat tárgya lehet továbbá a teher határozottsága. Ebben a körben alkotmányos a későbbi törvényi szabályozás fenntartása, sőt a korábbi törvényből adódó konkrét tulajdoni korlátozások is, hallgatólagosan is, hacsak az új rendelkezés a régit értelemszerűen ki nem zárja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 378. és 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 499.].
A körülmények megváltozását érvényesítette az Alkotmánybíróság, amikor megsemmisítette a lakástörvénynek azt a rendelkezését, amely az önkormányzatot kötelezi annak az elvált félnek az elhelyezésére, akit a bíróság a volt közös önkormányzati lakás elhagyására kötelez. Az önkormányzati lakásállomány összezsugorodásával ez az átszálláskori teher felülvizsgálható, sőt tarthatatlan [37/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 303.].

meghatároznia az átadandó „dolgot", akkor a kétségtelen jogcím az átadás vitathatóságának megszűntével: a tulajdonszerzés jogerős hatósági (bírósági) határozattal való megállapításával keletkezik.[519]

Az alapjogi tulajdonvédelem ezzel kétségkívül az önkormányzatok közjogi alapú vagyoni követelésére vonatkozik, s ezáltal jelentősen elmozdult a tényleges vagyonátszállástól az azt megalapozó törvény felé. Egy kérdés azonban még mindig nyitva maradt: van-e az önkormányzatnak alkotmányosan védett joga arra is, hogy a „kétségtelen jogcím" kialakuljon, azaz a törvény és/vagy a vagyonátadó bizottságok az átadandó vagyon mértékét tisztázzák (és következésképp azt az önkormányzat meg is kapja)? Ez a problémát az Alkotmánybíróságnak a villamos- és gázközművek kapcsán kellett eldöntenie, amelyeket az önkormányzatok nyolc év alatt nem tudtak megszerezni, noha már az önkormányzati törvény határozott átadásukról 1990-ben. A döntés igenlő volt: az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatoknak joga van az Ötv.-ben meghatározott tulajdonszerzés végrehajtásának kikényszerítésére: az adott esetben olyan törvényhozói és/vagy hatósági aktusok meghozására, amelyek elvezetnek a kétségtelen jogcím megállapításához.[520] Az alapjogi védelemnek ez az eddigi legtávolabbi kiterjesztése. Hangsúlyozni kell ezért, hogy a konkrét esetben több körülmény támasztotta alá: az, hogy a kielégítésül szolgáló vagyont már az Ötv. forgalomképtelennek nyilvánította, s ezzel biztosítéki státusba helyezte; hogy egy közbenső törvénymódosítás ezeket az önkormányzati igényeket peresíthetővé tette. Ezek tették az önkormányzat igényét kétségkívül vagyoni értékű joggá, sőt olyan értékjoggá, amely saját értékének a megállapítására irányul. Az Alkotmánybíróság tulajdoni felfogásának addigi fejlődését ez a határozat nemcsak a fenti megalapozásban hasznosítja, hanem abban is, hogy az Ötv. végrehajtását illetően arra kötelez: az önkormányzatokat az eredeti rendelkezés szerinti vagyon értékének megfelelő juttatásban kell részesíteni – akár átlagosított, törvényben megállapított összeg révén, akár egyedi bírói eljárásokkal.

A tulajdonhoz való alapjog funkciója

Az Alkotmánybíróság tulajdoni koncepciója kialakulását az első három évben nem kísérte kritikus figyelem. Kárpótlási ügyekben csak a rendelkező részre figyeltek, nem az indokolásra. A bíróság korrigálta magát például a szerződési szabadság minősítésében, vagy akár a tulajdonszerzéshez való

[519] 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 246.; 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 500.

[520] 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263., 277–282.

jog témájában.[521] A Bokros-csomag egyes részeit alkotmányellenesnek minősítő határozatok után azonban a politikai bírálat mellett az Alkotmánybíróság tulajdoni koncepciója is tűz alá került. A polémiák egyik témája volt az Alkotmánybíróság és a német alkotmánybíróság nézeteinek viszonya a társadalombiztosítási pozíciók tulajdoni védelmét illetően. Az itteni megfelelésekből kiindulva a tulajdonra mint alapjogra vonatkozó nézetek hasonlóságához lehet jutni, s jutottak is. A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelméhez valóban sokat merített az Alkotmánybíróság a német alkotmánybíráskodásból, jóllehet – mint feltételezett ellenpéldát – az olasz ítélkezést is tanulmányozta.

A tulajdon funkcionális felfogásának azonban mélyebb és messzebbre nyúló gyökerei vannak, mint a német ítéletek recepciója. Az, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben, hogy a védelemnek követnie kell a tulajdon társadalmi szerepének változását, s hogy ezért ki kell terjednie a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra és közjogi alapú jogosítványokra (mint amilyenek a társadalombiztosítási igények), az egyéni autonómia feltétlenségéről vallott nézetből ered. Az autonómia védelmének jogi eszközei történetileg változók: a magántulajdonnak a 19. században kiteljesedett ezt a szerepét már több mint száz éve egyre inkább más jogintézmények veszik át – köztük az általános személyiségi jog. Innen származik az emberi élethez és méltósághoz való jog abszolutizálása a halálbüntetés-ítéletben, az általános cselekvési szabadság anyajoggá tétele még ezelőtt, a jogképesség (történetileg: tulajdonosi jogképesség) felvétele az ember jogi státusát meghatározó háromságba az első abortuszhatározatban, s természetesen mindazon részjogok védelmének támogatása, amelyek ma ezen a funkción osztoznak. A tulajdon autonómiabiztosító szerepére alapozta az Alkotmánybíróság az egyházak és önkormányzatok tulajdonhoz juttatásának alkotmányosságát. De másrészt ugyanezért szorította vissza a Ptk. paternalista szabályait is, amelyek „védték" a (nem társadalombiztosítási igényjogosultként, hanem) tulajdonosként fellépő személyt attól, hogy

[521] Természetesen azok, akik a tulajdoni restitúciót jogállami követelménynek gondolták, egyaránt támadták a („sztálinista") Alkotmányt és az Alkotmánybíróságot, különösen a „novációt" és a termelőszövetkezeti tulajdon védelmét.
A szerződési szabadság alakulását lásd alább. A külföldiek földszerzését tiltó törvény kapcsán tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdon megszerzésére nem terjed ki a tulajdonhoz való jog védőköre. Az első kárpótlási határozat még ebben a feltevésben érvelt [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 201., kifejtve egy párhuzamos indokolásban, 211–214.].

a kereskedelmi szerződések kockázatait vegye magára. Mindezt erősítette, hogy az Alkotmánybíróság szívesen használta a feladatra való alkalmasság érvét: szerepe volt ennek a korai ítéletekben a pártok parlamentbe jutásának küszöbénél, a parlamentarizmus funkcionálása kapcsán a köztársasági elnök hatáskörénél, a kétharmados törvények tárgyának meghatározásánál, a funkcionális vagyonjuttatás és a kárpótlás megkülönböztetésénél, sőt, magának az Alkotmánybíróságnak a feladatellátása alapozta meg az előzetes normakontroll elutasítását és az alkotmányjogi panasz jogorvoslatként alkalmazását is. Végül nem lehet figyelmen kívül hagyni azt az állandóan jelen lévő témát és választási kényszert, amely mindig felmerült, amikor az alacsonyan tartott bérekről és a javak korábbi, központi elosztásáról az emberek saját magukról való gondoskodásán alapuló rendszerre való átállás igazságosságáról volt szó. A szorosabb értelemben vett szociális jogokon kívül visszatérően felmerült ez a lakásügy „piacosításának" vizsgálatánál is. A tulajdon funkciójának részbeni visszaállítása tehát, ha nem is ebben a megfogalmazásban, de mindenkit érintő társadalmi probléma volt. Figyelembevétele, s még inkább alkotmányjogi instrumentalizálhatósága megosztotta a bíróságot. Az Alkotmánybíróság funkcionális tulajdonfelfogása tehát ebben a környezetben alakult ki, először utalásszerűen, majd kifejtve már 1993 végén.[522]

[522] Ezek az összefüggések már a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat előtt, konferencia-előadásként nyilvánosan elhangzottak, részben ugyanazokkal a szavakkal, amelyek a párhuzamosan készülő határozattervezetbe is bekerültek. (Lásd ebben a kötetben a *Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában* című tanulmányt.) Direkt német hatás a tulajdoni elméleten egy vonatkozásban látszik, s egy másikban megvolt. Nyilvánvalóan német elméletből eredt a később sokat idézett tétel a tulajdon konkrét voltáról. „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni: a tulajdonba való beavatkozás alkotmányossága mindig csakis a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától függően ítélhető meg, természetesen köcsönhatásban az elérni kívánt céllal." (ABH 1993, 380.) Más kérdés, hogy itt a törvényhozó általi tartalommeghatározás és egyben -korlátozás problematikájára csak egy zárójeles jelző utal. A határozatban nem explicit (de az előadásban inkább) a német alkotmánybíróság újabb judikatúrájának felszabadító hatása. A korábbi alternatíva helyett: vagy érintetlenül hagyni a régi jogviszonyokat, vagy kisajátítani, rugalmas megoldást találtak (alkotmányosnak): méltányos átmeneti idővel és szabályokkal igenis át lehet alakítani egyedi, védett jogviszonyokat, anélkül hogy a tulajdon alapjoga sérülne. Különösen így van ez, ha egész jogterületek átalakítása válik közérdekből szükségessé. Az Alkotmánybíróságot megerősítette ennek az iránynak a követésében a strasbourgi bíróság ítélkezése is, amelyre a határozat hivatkozik is. Standard kérdéssé az vált az alapdöntésből, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a

a) A funkcionalitás elve a tulajdonvédelem kitágításának a polgári jogi tulajdonon túlra nem csupán elvi alapot adott, hanem tehetővé tette azt is, hogy az Alkotmánybíróság túllépje a védelem korábbi korlátozását a dologi jellegű jogokra. Ez a kiterjesztés eredetileg olyan analógián nyugodott, amely a dologi jogi jelleget a kiterjesztés elvi határának és végső lehetőségének vette, s ezért a társadalombiztosítási jogosultságokat abból kifejezetten kizárta. Ebben bíztak azok a tanácsadók is, akik a Bokros-csomag pártfogóit a Kormányon belüli alkotmányossági aggályokkal szemben is megnyugtatták, s akiktől igazán nem is volt elvárható, hogy a szövegen kívül a bíróságon belül munkálkodó egyéb trendeket is meglássák és éppen itt figyelembe vegyék. A bíróság bölcsességét azonban a törvényhozó a saját kockázatára értelmezi.[523]

közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, s mikor tarthat igényt kártalanításra.

Hasonló volt a helyzet a későbbi elévülési (igazságtételi) határozat alapgondolatával, amely a törvény meghozása után egy folyóirat körkérdésére adott válaszként jelent meg először a nyilvánosság előtt. (*Csönd.* Lásd szintén e kötetben.)

[523] „Lawyers and judges who seek light in the Supreme Court's wisdom, often do so at their own risk." H. J. Bourguignon: The United States Supreme Court and Freedom of Expression. October Term 1992. 15 *Human Rights Law Journal,* 4–6, (1994), 138.

Az eredeti, dologi jogra való korlátozás az ügy jellegéből adódott, ahol az Alkotmánybíróság az értelmezhetetlenné vált „kezelői jog" megszűntét azzal a feltétellel tartotta alkotmányosnak, hogy az használati jogként továbbra is védelem alatt áll. A határozat a kiterjesztést ugyan legelőször mint a tulajdonjoggal „összefüggő minden vagyoni jog biztosítására" való kiterjesztést említi, de nemcsak az értelmi összefüggésből, hanem az azonnali kétszeri ismétlésből is nyilvánvaló, hogy „egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelméről" van szó, illetve a használati jog is azért kap védelmet, mert „dologi hatályú" jogosultság (mint amilyen elődje, a kezelői jog is volt) [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 108.].

A fenti kiindulás miatt az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítással kapcsolatban először kifejezetten azon a véleményen volt, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz, illetőleg a szociális ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között összefüggés nincs... A nyugdíjjog tehát nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény, még »vásárolt« jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés" [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 202.]. Az ügyben a bíróság igen szűk többséggel állapította meg (az akkori tíz alkotmánybíróból négyen különvéleményt írtak), hogy a nyugdíjemelés maximálása, illetve az alacsony nyugdíjak nagyobb mértékű emelése nem alkotmányellenes. A különvélemények közül egy a jogállamiság/jogbiztonság sérelme miatt jelentett alkotmányellenességet, egy a 70/E. § elemzésével jutott oda, hogy járulékfizetésen alapuló rendszert nem lehet kizárólag szociális szempontokat érté-

Rejtve maradt ugyanis a megfigyelők előtt, hogy a funkcionális alapra való átállás lehetővé tette a bíróság két szárnya közötti megegyezést is. Nem a Bokros-csomagnál történt meg, ahogy utólag magyarázták, hogy a csekély „liberális" többség (mi másból, mint politikai okból?) beadta volna a derekát, sőt nem is ez történt. Az 1993. végi alaphatározat volt az igazi kompromisszum (akárki akármit is észlelt belőle).[524] Az alkotmányos védelem kiterjesztését a polgári jogi tulajdonon és a dologi jogi pozíciókon túl a tulajdon autonómiavédő, klasszikus szerepét átvevő, akár magán-, akár közjogi jogosítványokra a másik oldalon a védelem viszonylagossá válása egyensúlyozta ki. A határozat elismerte, hogy a tulajdonhoz való alapjog védelmében a határvonal ma már nem a korlátozás és a polgári jogi értelemben vett tulajdonelvonás között húzódik. Ezzel az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátítás is leértékelődött egy „hagyományos", ám szélső tényállás szankcionálásává. A kérdés az lett, mikor kell a tulajdon szociális kötöttsége alapján a jogszabályi *korlátozást* ellenszolgáltatás nélkül elviselni, s mikor jár érte kártalanítás. A beavatkozások alkotmányosságának, s a kárta-

kelő segélyezésbe átfordítani; két bíró közösen írt különvéleménye hivatkozik a nyugdíjigények vagyoni jog mivoltára, és arra, hogy ezért a tulajdon védelme és a vagyoni jogok elvonásának tilalma ezekre is vonatkozik. Ezek a hivatkozások azonban inkább utalások, vagyis kidolgozatlanok; azzal érvelnek, hogy csak a kisajátítás szabályai szerint, teljes kártalanítás stb. mellett lehetne elvenni az ellátásból, amelynek tulajdoni garanciája arra is kiterjed, hogy az államnak az értékállandóságot is biztosítania kell – ez szerződéses kötelessége.

[524] A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban egy alkotmánybíró írt különvéleményt, amelyhez még egy bíró csatlakozott „fenntartás nélkül". Ez gyakorlati részét tekintve a bérlők javára az önkormányzatokkal szemben megállapított vételi jogra vonatkozott, s azt – a többséggel szemben – nem a tulajdonjog megterhelésének, hanem elvonásának tartotta, amire a kisajátítás feltételeivel kerülhetne csak sor.
A többségi határozat megállapította, hogy az önkormányzatok a bérlakásokat a későbbi privatizáció eredeti terhével szerezték meg, továbbá azt is, hogy ez a teher a lakástörvény rendelkezései folytán az átszálláskorinál súlyosabb lett: ezért az önkormányzatoknak a lakások értékét (vagy a bérlőktől, vagy részben az államtól) meg kell kapniuk. A kártalanításnak „közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz", eltérés az egyéb feltételekben, például az azonnaliságban lehetséges. A határozat tehát az értékgarancia hiánya miatt semmisítette meg a lakástörvény rendelkezését (ABH 1993, 387., különvélemény: 399.).
Fontosabb azonban, hogy a különvélemény a határozat dogmatikai nézeteihez sem csatlakozott, hanem az alkotmányos tulajdonvédelem szerkezetére nézve, s az önkormányzati tulajdon védelmének a szerkezetére nézve is, a relativizáló és eseti mérlegelésre alapozó többségi határozaténál sokkal merevebb konstrukciót állít fel, amelyet azután a vételi jog vonatkozásában alkalmaz is (ABH 1993, 392.).

lanítás kötelezettségének elbírálása is az *arányosság* alkotmánybírósági megítélésére ment át: a kártalanítás fizetése teheti a korlátozást arányossá.[525] Az alaphatározat mindjárt gesztust tesz a kiterjesztés javára is. *Obiter* kimondja, hogy a lakásbérlet biztos és tartós fennállására a bérlő tulajdonvédelmet vehet igénybe.[526] Kétségtelen, hogy az 1993-as határozat abban is úgy viselkedik, mint a korai, „nagy" indító ítéletek, hogy az indokolás szándékosan túlmegy a voltaképpeni döntéshez szükségesen, s az illető alapjog teljes problematikáját legalábbis fölvázolja. A tulajdonnal kapcsolatos korábbi viták azonban megérlelték a helyzetet arra, hogy az Alkotmánybíróság egyértelmű elvi alapokra helyezkedjék; továbbá az sem baj, ha elvi tételek nem válnak azonnal ügydöntővé. Ezután már csak alkalomra kellett várni, hogy valóban nem polgári jogi tulajdoni igények kerüljenek az Alkotmánybíróság elé. Hogy ezek szociális jogi jogosítványok lesznek, s hogy milyen körülmények között, milyen korlátozásuk alkotmányosságát kell majd eldönteni, akkor még senki nem tudhatta.

Az alaphatározat, éppen mert az elvi tételek nem kapcsolódtak közvetlenül az adott ügy problémáihoz (mint annak idején a „dologi igények"), szerencsére megmaradhatott a legáltalánosabb, s sok tekintetben csupán módszertani kijelentések szintjén.[527] (Eléggé meg volt terhelve úgyis azzal, hogy az eredeti teher dogmatikáját a döntéshez szükséges módon részletezze.) Ennek köszönheti, hogy a legkülönbözőbb irányzatú alkalmazások alapjává válhatott.

b) A szociális jogok tulajdoni védelméből az tartozik a tulajdon alapjogára, hogy mit vont be az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. §-a védel-

[525] ABH 1993, 380–382.

[526] ABH 1993, 385. Erre az adott ügyben valójában nem volt szükség, hiszen éppen a tulajdonos jogainak védelmét kellett mérlegelni a bérlő vételi jogával szemben.

[527] A részletek finom kidolgozásával az Alkotmánybíróság később sem mindig törődött a legkényesebb igényeknek megfelelően. Az alapjogi tulajdonvédelemben a német hatás nem ért el tehát az egyébként is sokban vitatott és nyitva hagyott kérdésekkel teli német dogmatika átvételéig. Párhuzamokat persze lehet utólag konstruálni. De biztos például, hogy a tulajdonvédelem konkrét voltának nagyon is tudatos hangsúlyozásakor az Alkotmánybíróság arra gondolt, hogy a törvényhozó egyes tulajdoni tárgyakra a jog tartalmát eleve körülhatárolja (ezzel a lőfegyverek vonatkozásában a bíróság többször is találkozott), de akkor nem akarta egyszersmind az „ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung" figuráját recipiálni. Egy ilyen lehetőség viszont bármikor levonható és konkretizálható abból az általános kijelentésből, hogy a közérdekből szükséges tulajdonkorlátozás esetében is megkövetelheti az arányosság, hogy a tulajdonos veszteségét kiegyenlítsék: ok lehet erre, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti teherviselésre (ABH 1993, 381.).

mébe. Az Alkotmánybíróság mércéinek az a része, amely a megnyílt jogok és a várományok különbségével, a váromány „beteljesedéséhez" való közelséggel és a hosszú távú kockázatokkal, magának a szolgáltatásnak az idejével foglalkoznak, általános érvényűek, és fokozati különbségek eldöntését szolgálják. Az anyagi védelem azonban általában a jogbiztonságon, a bizalomvédelem elvén alapul. Ennél fokozottabb, az „alapjogi sérelem ismérvei szerint elbírálandó" védelmet „a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása" ellen ismer el a bíróság. Tulajdoni védelmet tehát a *járulékfizetéssel ellentételezett* társadalombiztosítási igények élveznek – bárki is is fizette azt a kedvezményezett javára. Az Alkotmánybíróság ezzel a kiegészítéssel válaszolhatná meg a Rupp von Brünneck alkotmánybírónő híres különvéleményében feltett kérdést, hogy miért kellene a szociális államnak a jogosult saját szolgáltatásához kötnie a társadalombiztosítási igények védelmét, mikor azok alapja a törvényből fakadó konkrét igény[528] (amely a kedvezményezett számára minden esetben, tehát puszta támogatásként is, vagyoni értéket jelent). A magánjogi alapú tulajdon alkotmányos védelmében sincs semmi különbség aközött, hogy a tulajdont visszterhesen avagy ingyenesen szerezte-e valaki. A magyar határozat szép szavai – „a tulajdonvédelem a társadalombiztosítás területén sem veszti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával" – nem puszta Locke-reminiszcenciák.[529] A funkcionális elv, amelyben az Alkotmánybíróság végül is meg tudott egyezni, feltételezi, hogy a társadalombiztosítás a *saját* vagyonon alapuló biztonság *helyébe* lép. Ezt a vagyont viszont bárki adhatja, akár ajándékozhatja is a társadalombiztosítási igény kedvezményezettjének. „Ezért a biztosítási elemmel járó összes garancia arra tekintet nélkül megilleti a kedvezményezettet, hogy ki fizeti a járulékot az ő javára."[530] Az ellenértékkel is fedezett igények között viszont

[528] BVerfGE 32, 129 (142). A biztosításon és a támogatáson alapuló igények védelme között a saját hozzájárulás ismérve nélkül is lehetne különböztetni.

[529] Más kérdés, hogy a társadalombiztosítási jogviszony törvényi ismérve a jogosult valamilyen személyes közreműködése: munkavégzés, foglalkoztatás, személyes közreműködés. Az Alkotmánybíróság azért tartotta alkotmányellenesnek az osztalék bevonását a járulékalapba, mert a törvény vélelmezte az osztalék munkavégzéssel való összefüggését [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 217., 218.].

[530] ABH 1993, 194. A fentieket az indokolás részletesen kifejti: „Az emberek túlnyomó többsége ma nem »önnyugdíjas«, s inaktív korára társadalmi és gazdasági biztonságát nem saját dologi javai jelentik, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba ruházza, s annak szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyon biztonságot garantáló feladatát... Ezért különböztetjük meg a saját járulékkal megfizetett »biztosítási« szolgáltatások teljesebb védelmét a

nem különböztetett az Alkotmánybíróság: a tulajdonvédelem egyaránt vonatkozik a nyugdíj- és a betegségbiztosítási igényekre.

A funkcionalitás a „tulajdon" megőrzésére is kiterjed, azaz az Alkotmánybíróság nem engedte meg, hogy a biztosítási igények *fedezetét* a törvény elvonja. Ez volt az (egyik) alapja a táppénzrendszer módosításáról szóló törvények többszöri megsemmisítésének, amelyek a táppénzt 75%-ban a munkáltatók által fizetett betegszabadsággá alakították volna. Az Alkotmánybíróság az azonnali hatálybalépés megsemmisítését azzal is indokolta, hogy az új kötelezetteknek nem volt módjuk tartalékot képezni; továbbá azzal, hogy a szolgáltatások mögül eltűnik az állami garancia. Végső soron olyan rendszer bizonyult alkotmányosnak, amelyben a munkavállaló továbbra is a biztosítótól igényelhette a juttatást, s az ő jogait a társadalombiztosítás és a munkáltató belső elszámolási viszonyává vált reform nem érintette.[531] Az úgynevezett ágyszámcsökkentésügyben, ahol tehát szervezési és finanszírozási átalakításról volt szó, az Alkotmánybíróság azt kötötte ki a megvalósíthatóság alkotmányos feltételéül, hogy a társadalombiztosítási törvény alapján járó szolgáltatások teljesítését az államnak mindenképpen garantálnia kell, a bevezetendő rendszer finanszírozási problémáitól függetlenül.[532]

c) Az Alkotmány 13. § védőköre további kiterjesztéseinek nincs különösebb jelentősége. Viszonylag rendszeresen vizsgálta az Alkotmánybíróság a társasági jog kisebbségvédelmi szabályait is a tulajdonsérelem szemszögéből.[533] 1997-ben elvileg elismerte a tulajdoni védelmet az olyan „bevezetett és gyakorolt" tevékenységre, amely rendszeres jövedelmet biztosít. Az építészkamarai törvény gyakorlatilag lehetetlenné tette, hogy a kivételes engedéllyel rendelkező, középfokú végzettségű építésztechnikusok továbbra is tervezői tevékenységet folytassanak. Az új szabály általában nem sérel-

segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja." (ABH 1993, 195.)

[531] 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 207.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 264., 268.; 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 130.

[532] 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173. Egy korábbi variánst azért semmisített meg az Alkotmánybíróság, mert az önkormányzatok egészségügyi ellátási kötelezettségének finanszírozását egy olyan bizottság kezébe tette volna, amelyben az önkormányzat nincs képviselve [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390.].

[533] 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 769., korábbi határozatokkal.

mes, és a kedvezményezés sem élvez alkotmányos védelmet, az Alkotmánybíróság azonban vizsgálta azt is, nem szenvedtek-e tulajdoni sérelmet azok, akik e jogot egyénileg már megkapták, és az megélhetésük (egyik) forrása.[534] A hang Jákobé – tükörfordításban halljuk az „eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb" fogalmát –, csakhogy az alkotmánybíró Ézsaunak nemcsak a karja, a szíve is szőrös: nem ad tulajdonvédelmet az ilyen esetekben. A német polgári bíróságok a Reichsgerichttől a Bundesgerichtshofig védték és védik a „vállalkozást" mint anyagi és eszmei javak egységét, a szövetségi alkotmánybíróság azonban (a legelső éveket leszámítva) nem. A magyarországi ügyben a szakmai követelmények emelése mind az építési tervezésben, mind pedig az Alkotmánybíróság elé került hasonló esetekben, kétségtelenül közérdek. Az okozott veszteség arányossága pedig az átállás lehetőségén, főleg a kellő időn múlik. Hogy egy ilyen mérlegeléshez kell-e a tulajdonvédelemhez folyamodni, s legfőképpen, hogy az egyszer már engedélyezett, rendszeres jövedelmet hozó tevékenységnek valóban van-e köze a dologi tulajdon, és a kiterjedéssel egyre bizonytalanabb határú vagyoni értékű jogok egységéhez (beleértve az üzleti hírnevet, az ügyfélkört stb.), amelyet a vállalkozás fogalma foglal össze, kétséges. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog és a munkához való jog alanyi jogként nem különbözik egymástól. Egy adott munkahelyre éppúgy nincs alanyi jog, mint ahogy valamely konkrét vállalkozás űzésére sem; mindkettő védelmi jog, s az Alkotmánybíróság a választás és joggyakorlás akadályozása ellen épített ki lépcsőzetes védelmet. A tulajdonjog alkalmazása ebben a témában folytatás nélkül is maradt. Az Alkotmánybíróság a következő esetben a szerzett jogokra, a jogbiztonságra hivatkozva döntött – szintén negatívan.[535]

[534] Az Alkotmánybíróság kizárta a munkához (vállalkozáshoz) való jog sérelmét. A további vizsgálódásnak elsősorban emberi motívumai voltak. A végül is elutasító döntéstől elhatárolódó különvélemény kialakult életpályák tönkretételéről ír. Ez igaz, de hát éppen ezért vizsgálja az Alkotmánybíróság az arányosságot, s különösen az átálláshoz elegendő idő meglétét [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 287., 290.].

[535] A középfokú végzettségű adószakértő szintén nem végezhetett tovább az egyetemi végzettségűeknek fenntartott szakértést [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976.]. A sort a második Alkotmánybíróság is folytatta, de ismét hivatkozott az első ítéletben említett tulajdonvédelemre is. A szakvizsgával nem rendelkező közjegyző vizsgára kötelezése nem önmagában, hanem azért alkotmányellenes, mert a törvény által szabott határidő szerint a vizsgákat azonnal, s egymást követően le kell tenni, úgy, hogy a sikertelen vizsgához gyakorlatilag az állásvesztés szankciója kapcsolódna [27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281.].
Magyarországon is a rendes bíróságok az irgalmasabbak. A Legfelsőbb Bíróság elren-

d) Az állami monopóliumok kérdését szokásosan úgy hozták az Alkotmánybíróság elé, mint a versenyszabadság korlátozását. Egy ilyen indítványt azonban 1998-ban a bíróság a tulajdonjogi teszt alapján bírált el.[536] Itt sem tiszta, hogy mi a védelem tárgya: a „gyakorolt vállalkozás"-e, amelynek személyi, jogi és tárgyi feltételeivel, a szükséges beruházásokkal az indokolás külön foglalkozik, vagy „a tevékenység végzésére vonatkozó vagyoni [értékű] jogosultság", amelyet a vállalkozó a koncessziós pályázat megnyerésével vagy a liberalizált szerencsejátékhoz szükséges engedéllyel megszerzett, s amelyre az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed. A határozat megállapítja, hogy az „azonnali kiszorulás" a tevékenységből kártalanítást von maga után. Ha a határozott időre engedélyezett vállalkozás még kifuthat, nincs kártalanítási igény; s az adott esetben a határozatlan idejű vállalkozásoknak még adott másfél év is „kellő időnek" minősül. Ennél az üzletágnál egyébként is kell számolni a monopólium terjedelme változásának kockázatával.

e) A tulajdonhoz való jogot sérthetik a kötelező elvonások. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal *a túlzott mértékű adózást nem vonta a 13. § sérelmének vizsgálata alá*, hanem megmaradt a közteherviselés határait is

delte annak a vizsgával nem rendelkező jogásznak az ügyvédi bejegyzését, akit a vizsga alól a legfőbb ügyész mentesített, amikor annak idején katonai ügyésszé kinevezte (BH 1996, 227.). Az ügy a rendes bíróságok ritka alapjogi bíráskodására is példa. A Legfelsőbb Bíróság elvi éllel megállapította: „Az arra jogosulttól eredő felmentés »egyenértékű« a jogi szakvizsga letételével annyiban, hogy azt teljeskörűen pótolja, hiszen a felmentés birtokában a felmentettnek – bármely jogterületen jogi munka végzésére jogosító – szakvizsgát nem kellett letennie." A Legfelsőbb Bíróság emellett az Alkotmány 2. § (2) bekezdésére hivatkozva a jogállamiság, s a feltétlen jogbiztonság követelményéből kiindulva, végső soron a szerzett jogok védelmének a gondolatával is érvelt. „A már létrejött jogviszonyokat alkotmányos úton csak kivételesen, törvényben meghatározott esetekben lehet megváltoztatni." Ha a bíróság elfogadná azt az álláspontot, hogy a vizsga alól felmentett személy szakvizsga hiánya miatt nem jegyezhető be az ügyvédi kamarába, visszamenőlegesen kérdésessé tehető lenne mindazok jogállása, akik – a korabeli jogszabályoknak megfelelően – szakvizsga nélkül kerültek ma szakvizsgához kötött munkakörbe. Ennek a kérdésnek a felvetése, s az, hogy ezzel ezeket a személyeket a más jogi pályára áttérés lehetőségétől is megfosztanák, „végső soron a jogbiztonság alkotmányos elvét sértené". Az Alkotmánybíróság tehát nem ment ilyen messze; a képesítés utólagos megszerzésének törvényi előírását, a jogbiztonságnak megfelelő türelmi idővel, alkotmányosnak tartotta.

[536] 469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717. Az indítvány a piacgazdaságba és a gazdasági verseny szabadságába ütközőnek tartotta, hogy a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény egy sor, korábban liberalizált játékot a koncessziós szerződés alapján szervezhető játékok körébe vont.

meghatározó 70/I. §-nál.[537] Ez a kérdés azonban a társadalombiztosításon keresztül mégiscsak kapcsolódik a tulajdonhoz. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kötelező biztosítás indokoltságát is minden esetben bizonyítani kellett. Ugyancsak a kezdetektől megkívánta a bíróság, hogy a társadalombiztosítási járulék mértéke ne legyen „nyilvánvalóan eltúlzott", „mértéktelen".[538] Az ellenszolgáltatás teljes hiányában az Alkotmánybíróság rendszeresen állapította meg az olyan törvények alkotmányellenességét, amelyek anélkül írták elő a tb-járulékot, hogy a szolgáltatásokra is jogot adtak volna.[539] Az egészségügyi hozzájárulás második, javított kiadása is azért bizonyult alkotmányosnak, mert a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti összefüggést megteremtette.[540]

f) Az 1993-ban kelt alaphatározat utáni fejlemény, hogy az Alkotmánybíróság tisztázta, *a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre.* Erre a megszerezhető termőföld nagyságát maximáló, illetve a jogi személyeket és külföldieket a földszerzésből kizáró törvény előzetes vizsgálata adott lehetőséget.[541] Amilyen termékeny témának bizonyult a termőföld a politikában, olyan bő lett az alkotmánybíráskodási termés is. Maga a tétel, hogy a tulajdonszerzés joga nem alapjog, felszínre hozta, hogy az Alkotmánybíróság korábban alapjogként kezelte azt. Most viszont arra késztette az Alkotmánybíróságot, hogy foglalkozzék a nem alapjogok korlátozásának alkotmányos megítélésével, s az arra korábban (főleg a diszkriminációtilalom kiterjesztése kapcsán) alkalmazott módszereket áttekintse és összhangba hozza. Az újonnan megállapított mércével a korábban szórvá-

[537] 963/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 440., korábbi határozatokkal.

[538] Ilyen mértéktelenséget az Alkotmánybíróság önmagában már az alapesetben sem állapított meg [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 522.], s később is valójában a diszkrimináció volt az alkotmányellenesség igazi alapja, például amikor ugyanazért a 44%-os járulékért egy csoportnak csupán baleseti ellátás jár, a többieknek viszont teljes körű biztosítottság [45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 217.].

[539] Szerzői, előadói és szellemi alkotásért fizetett díjak: 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 216.; társasházi közös képviselő: 81/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 423.

[540] 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 834. Az egészségügyi hozzájárulást korábban adónak minősítette, s a társadalombiztosítási jogosultsággal való összefüggés hiányát állapította meg a 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 240.

[541] 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197. A külföldiek földszerzésének ügye még visszakerült az Alkotmánybíróság elé, mint alkotmányértelmezési indítvány [62/1997. (XII. 5.) AB határozat, ABH 1997, 542.], s az ebben az ügyben kezdeményezett népszavazások is foglalkoztatták az Alkotmánybíróságot [52/1997. (X. 12.) AB határozat, ABH 1997, 331.].

nyosan használt „önkényesség" technikai tartalmat nyert: önkényes a jogkorlátozás, ha tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka. Ez szerepel már a tenorban is (amely szintén újító módon az alkotmányellenesség fennállását addig állapítja meg, amíg a korlátozás ésszerű). A mérce sokkal jelentősebb lett, mint a tulajdonjogi tétel, amelyet azóta változatlanul alkalmaz az Alkotmánybíróság.[542]

g) Az 1993. évi alaphatározatnak az a tétele, hogy az alapjogként védett tulajdon tartalma mindig konkrét, s a mindenkori közjogi és magánjogi korlátokkal együtt értendő, különös jelentőséget kapott azokban az esetekben, amikor a *tulajdont a törvény meghatározott közfunkció ellátására rendelte.* Először 1994-ben mondta ki – de ekkor elvi éllel – az Alkotmánybíróság, hogy ha a törvény által meghatározott önkormányzati feladatokat az állam átcsoportosítja, akkor az e feladathoz kapcsolódó önkormányzati vagyont is átrendezheti. 1997-ben újból ügydöntővé vált, hogy *a hatáskör és a hozzá rendelt vagyon együtt mozog.*[543] A társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetését támadó indítvány a klasszikus locke-i érvvel állítja a törvény alkotmányellenességét: az állam megszüntetheti a demokratikus legitimáció híján lévő önkormányzatokat, de csak feladatukat vonhatja el, vagyonukat nem.[544] Az Alkotmánybíróság azonban részletesen kifejtette, hogy az önkormányzatok saját vagyonukat csak az általuk kezelt társadalombiztosítási alapok működtetésére, vagyis saját feladatellátásukra fordíthatták. Ha az állam megszüntetheti azt a célt, amire a vagyont adta, akkor az erre rendelt vagyont is elveheti.[545] A sors iróniája, hogy a szakszervezetekkel kapcsolatos célvagyon az első Alkotmánybíróság működésének kezdetén és végén is előkerült – éppen ellenkező előjellel. 1992-ben, a régi szakszervezeti struktúra felbomlásakor a szakszervezeti vagyon nem a feladatokkal és

[542] 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 419. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát és a részletes kifejtést párhuzamos indokolás tartalmazza (ABH 1994, 211.).

[543] 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 331. (a privatizációs bevételek szétosztásának alkotmányossága a főváros és a kerületek között más mércével mérendő a fővárosi törvény hatálybalépése után, amely megváltoztatta a főváros és a kerületek viszonyát); 572/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 836. (az önkormányzati ingatlan használata a köztársasági megbízottról átszáll a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalra).

[544] Locke: A parancsnok halálba küldheti a katonát, de egy fillérjét nem veheti el.

[545] 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 402–404.: A társadalombiztosítási önkormányzatok kizárólag állami feladat igazgatását látták el, amelyet teljes egészében elvont tőlük az állam. Ezért nem hasonlíthatók a kamarákhoz. Nincsenek alapjogaik sem, mint a területi önkormányzatoknak.

szervezeti átrendeződéssel együtt mozgott, hanem éppen azoktól kellett függetleníteni és megóvni (konkrét szervek helyett egy alkotmányos célhoz rendelni), amíg egy használható és jogilag tisztázott szervezeti rendszer felál.[546] 1998-ban a célvagyon az alkotmányosság szabályai szerint a cél sorsát követte, s ez a cél nem változhatott meg arra, hogy a szervezetet életben tartsa.

A szerződési szabadság védelme, a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem

A tulajdonvédelem peremén találjuk a szerződési szabadság védelmét, a bizalomvédelmet, a szerzett jogok védelmét – csupa olyan jogcímet, amelyekre akkor lehet hivatkozni, ha a tulajdonvédelem technikai feltételei nem állnak fenn. Szubszidiárius jellegük ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem a tulajdonvédelemmel együtt alakultak, hanem kezdettől önállóan voltak jelen; a végleges viszony akkor sem állapodott meg, amikor a tulajdonvédelem konszolidálódott.

a) A szerződési szabadság – mint az 1994-es beszámoló is ismerteti – „önálló alkotmányos jogként" indult, de már 1991-ben tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy nem tekinthető alapjognak, s ezért korlátozására az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének mércéje sem alkalmazható.[547] Ezt a korai történetet – amely nem egyszerűen az Alkotmánybíróság terminológiatörténetének része – az összes határozat részletesen felidézi, amelyben a szerződési szabadság csak előfordul, de további problematizálás nélkül el is fogadja. Így az első Alkotmánybíróság működésének legvégéig megőrződött az a benyomás, mintha a szerződési szabadság mégiscsak kivételezett státusszal bírna, s nagyobb védelemre tarthatna igényt, mint az egyszerűen nem alapjogok. Hogy ez így van-e, és ha igen, miért, nem tisztázódott. E jog minősítésével együtt a szerződési szabadság sérelmének mércéje is zavaros maradt. Az alapjogi minőséget tagadó 1991-es határozatokból származó módszer

[546] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 139., 140.

[547] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 159. A szerződési szabadságot „önálló alkotmányos jognak tekinti" a 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 55., de 1990-ben sem egységes az Alkotmánybíróság fogalomhasználata: a piacgazdasággal való kapcsolatát más határozatok is fenntartják, de nem nevezik a szerződési szabadságot alkotmányos jognak. Jelző nélkül hivatkozik rá a 640/B/1990. AB határozat, amely a jogállamisággal is összefüggésbe hozza, ABH 1990, 326.; a szerződési szabadság elveként a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz írt különvélemény (ABH 1990, 143.).

véglegessé vált: a szerződési szabadságot sértő jogszabályok alkotmányosságáról – amihez „alkotmányos indok" megléte kell – „esetenként lehet állást foglalni". Ez összefüggött azzal, hogy az Alkotmánybíróság akkor még sem azt nem tisztázta, hogy az alapjogokon kívüli jogokra egyáltalán vonatkozik-e valamilyen alkotmányos védelem, mint ahogy akkor még nem különböztette meg a piacgazdaság, továbbá a verseny- és vállalkozási szabadság alapjog avagy államcél mivoltát sem (jóllehet a szerződési szabadság védelmének mindvégig az marad az alapja, hogy a „piacgazdaság lényegi eleme"). Hozzájárult még az eseti mérlegelés meggyökeresedéséhez, hogy az egyik kiindulásul szolgáló ügyben („lakáskamat") fennálló, tartós szerződések jogszabállyal való megváltoztatását kellett megítélni, ahol a módszertani megoldás a körülmények lényeges megváltozásáról döntő, eseti bírói ítélet analógiája volt.[548] 1994-ben azonban a földtulajdon-szerzési határozat tisztázta az alapjognak nem minősülő jogok alkotmányos védelmét és annak mércéjét is. Ennek ellenére a szerződési szabadság sérelmét a határozatok a legkülönbözőbb kritériumok alapján döntötték el mindvégig. Az „alkotmányos indok" vagy „nem kellő súlyú alkotmányos indok" hiánya gyakori érv, de még csak nem is specifikus: az Alkotmánybíróság kényelemből igen gyakran alkalmazza ezt alapjogok sérelmének eldöntésére is. Ezzel az összemosással éppen ellentétesek azok a határozatok, amelyek még a szerződési szabadság sérelmének alkotmánybírósági elbírálását sem tartják önmagában lehetségesnek, hanem csak akkor, ha egyúttal valamely nevesített alapjog is megsérült. Végül vannak döntések, amelyek tudomást vettek az Alkotmánybíróság dogmatikájának fejlődéséről, s a szerződéses szabadság korlátozásának alkotmányellenességét az önkényességtől, illetve az ésszerű indok hiányától teszik függővé.[549]

A fennálló szerződésekbe beavatkozás elbírálásának külön módszere – a rebus sic stantibus alkalmazása – végig fennmaradt. Igen szép példája ennek a lakáskamatok újabb megváltoztatása a Bokros-csomagban, amely ugyanannak a tesztnek különböző eredményét mutatja.[550] Ez a határozat

[548] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 153., 154., 159.; 43/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 203.

[549] Csupán példák az 1994 utáni időből. Alkotmányos indok: 16/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 466.; elbírálhatatlanság: 327/B/1992. AB határozat, 13/1995. (III. 1.) AB határozat, ABH 1995, 607.; 80.; ésszerűség: 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995, 343.; 499/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 896. Van persze bővebb indokolás nélküli „marasztalás" is: sérti, tehát alkotmányellenes.

[550] A határozat össze is hasonlítja a körülmények változását 1991-ben és 1994–1995-ben: 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995, 340.

azonban már felhasználja a társadalombiztosítási alaphatározatban kifejtett megkülönböztetéseket is a hosszú idejű, folyamatos jogviszonyokkal járó kockázati elemre, valamint a várományoknak a „teljesedéshez" való közelségére nézve – amelyek voltaképpen bizalomvédelmi mércék. Fennmaradt a szerződés jogszabállyal való megváltoztatása körében az is, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten nyitva hagyja a maga jogszabályi szintű, absztrakt mérlegelése után az igazi egyedi mérlegelésre a bírói utat. Így volt az alapesetben, a lakáskamatnál, s megismétlődött – némi naiv jóhiszemmel – a közoktatási szerződések felülvizsgálata vonatkozásában.[551]

b) A szerzett jogok védelmének pályafutása sokban hasonló a szerződési szabadságéhoz, csak ebben még több a homály. Itt is állandóan idézik az első határozatot, amely kimondta, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogbiztonság elvét. A jogállamiság generálklauzulájával oldotta tehát meg az Alkotmánybíróság annak a törvénynek a megsemmisítését, amely az 1929 előtt szerzett szolgálati idő beszámítását kizárta a nyugdíjmegállapításból.[552] Az indokolás mond közelebbi érvet is: a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatni kell. Az Alkotmánybíróság tulajdonjogi dogmatikájának akkori állapota azonban az ilyen igények védelmét nem tette lehetővé. Maradt a megállapítás: a törvény „szerzett joguktól fosztotta meg" a már korábban biztosított személyeket. A terminus polgárjogot nyert, s a standard idézési készlet részévé vált az is, hogy a szerzett jogok védelme azonban nem abszolút szabály, a kivételes beavatkozást lehetővé tévő alkotmányosan megfelelő indokok meglétét az Alkotmánybíróság esetileg vizsgálhatja. A mérce forrásául hivatkozott határozat ezt – mint fent láttuk – a szerződési szabadságra állapította meg.[553]

A módszer változatlan alkalmazására, az 1991-es határozat felhívásával, lásd például 1/1998. (II. 4.) AB határozat és 34/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 35. és 1085., amelyek egyben azt is mutatják, hogy az alkalmazás szokásos területe a lakásügy maradt.

[551] Az Alkotmánybíróság bízott abban, hogy az időközben már lezajlott felülvizsgálat a most megállapított alkotmányossági követelményeknek megfelelt. Ha nem: „az érintettek az Alkotmánybíróság e határozata alapján sérelmük orvoslását bíróság előtt kezdeményezhetik" [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 121.]. Meg kell azonban mondani, a bírói út lehetőségének fölvétele a határozatba – mind itt, mind például a kárpótlásnál – bonyolult belső kompromisszumok eredője volt, s inkább szolgálta a határozat többi részében való megegyezést, mintsem az érintettek érdekét.

[552] 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35.

[553] Az eseti mérlegelés és kellő alkotmányos indok mércéje a lakáskamat-határozatból származik [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 154.]. A 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 367. szolgál a másik állandó hivatkozási alapul arra, hogy „a

A módszer kölcsönzése helyénvaló is, éppen a használt kategóriák elhatárolatlansága alapján: miért ne állhatna fenn a 35 évre szóló kölcsön kedvezményes kamatára is „szerzett jog"? Sőt, ebben a határozatban foglalkozik először az Alkotmánybíróság a hosszú időre szóló jogviszonyok sajátosságával – amelyek adott esetben „szerzett jogokra" is érvényesek. A jogbiztonság közös nevezőjén akár a szerződések, akár a megszerzett jogi pozíciók fennállásába vetett hit, akár a bizalomvédelem hasonló elbírálásban részesülhet. Annál is inkább, mert egyes ítéletek szinte analóg módon kezelik a szerződést és bizonyos jogi pozíciókba lépést, amelyeket határozott céllal kínált fel az állam (adókedvezmény külföldi beruházásnak.)[554]

Mércék megállapítására az 1995-ös társadalombiztosítási határozatokban történik kísérlet. Az alaphatározatról azt is lehet mondani, hogy a közös jogbiztonsági háttér okán az itt lefektetett mérlegelési szempontok, mindenekelőtt a szolgáltatások rövid és határozott időre szóló volta, szemben a hosszú távra szólókkal; a váromány közelsége az igény megnyílásához; a ténylegesen élvezett szolgáltatás és váromány megkülönböztetése, voltaképpen minden „szociális jogra" érvényesek; s nem zárja ki mérlegelésüket az sem, ha az illető jog egyébként tulajdoni védelemben részesül. Másrészt az az értékelés sem alaptalan, hogy a határozatban nem különül el világosan, mi vonatkozik a (szokásos hivatkozásokkal fölvezetett) szerzett jogokra, mi a bizalomvédelemre (mivel a biztosítási járulékkal nem fedezett szolgáltatásokat csak a jogbiztonság védi, ám a bizalomvédelem a tulajdonjog alá eső igényeknél is kifejezetten említést nyer), s mi a tulajdon alapjogának kiterjesztésére. Az alaphatározat szerkezete – hogy az egész ítéletsorozat elvi alapjait kívánja meghatározni, s egyben az ügyben foglalt részkérdésben a döntést megalapozni – magyarázhatja ezt, de nem menti.[555] 1995-től mégiscsak voltak egységes szempontok a mérlegelésre, amelyeket az Alkotmánybíróság használhatott, ha a szerzett jogokra alapította döntéjogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása". A folytatás úgy szól, hogy „a jogállam a szerzett jogokhoz csak akkor nyúlhat hozzá, ha ezek a jogok jogellenesen, így például az állampolgárok jogegyenlőségét sértő módon keletkeztek". Ennek a megállapításnak nem lett hatása a szerzett jogok sérelme mércéjére. Maga a határozat is a visszaható hatállyal foglalkozik egyes, múlt rendszerből származó kedvezményes nyugdíjak megszüntetése kapcsán.

[554] 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994, 76.: Akik a kedvezményben és garanciákban bízva kezdtek hozzá a tevékenységhez, azokra a kedvezményt megvonó módosítás hatálya általában nem terjedhet ki az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének védelme miatt. Folytatása: 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 67., 68.

[555] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 192–196. Több előadós ügynél egyébként is különös figyelmet igényelne a szerkesztés, még sürgős esetben is.

sét. Ténylegesen úgy alakult azonban a helyzet ezzel is, mint a nem alapjogok mércéjével a szerződési szabadságnál. Egyes határozatok hivatkoznak rá, mások a régi mederben maradnak.[556] Az új mérlegelési szempontok alkalmazása egyszer merült föl elvi kérdésként, ekkor viszont megosztotta a bíróságot. A kérdés az volt, hogy a belátható, rövid bizalmi idő alapján elismert védelmet olyan általános szabállyá lehet-e tenni, hogy a határozott és rövid időre szóló kedvezmények nem vonhatók meg attól, aki azokat egyszer megszerezte. Ez volt öt alkotmánybíró álláspontja. Négy bíró azonban úgy vélte, nem lehet egyetlen módszertani szempontot abszolutizálni; az időtartamon kívül a jogalkotó indokait, s ehhez képest a kedvezmény elvesztésével járó veszteség arányosságát is vizsgálni kell.[557]

Nem az alkotmányossági mérce kérdése azonban a szerzett jogok igazi problémája. Azt nem vetette fel sohasem az Alkotmánybíróság, hogy mi is a szerzett jogokra való hivatkozás funkciója; hogy van-e egyáltalán szerepe annak, milyen jog is a szerzett jog: alapjog-e vagy más. Nem vizsgálta külön, módszertani vagy akárcsak terminológiai kérdésként azt sem, mi „a szerzett jogok védelmének" viszonya a vizsgált jogra egyébként alkalmazható alkotmányossági kritériumokhoz: pótolja azokat, a mérlegelést segíti, vagy más mérce hiányában lenne-e csak helye?[558] 1995-ben a társadalombiztosítási

[556] Például az utolsó két évben a szerzett jogokat mindig eseti mérlegelés alapján bírálta el az Alkotmánybíróság: ABH 1997, 190., 301., 647.; 1998, 89., 978., 1054.

[557] 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 67–69., 72. A határozat a szerzett jogokról beszél, s mint fent már utaltunk rá, a már élvezett kedvezménynek különös súlyt ad. A különvélemény viszont azt mondja, hogy „egy ilyen szabály a bizalom védelméből nem adódik".

[558] Egyetlen, ám igen fontos utalást találtam erre a viszonyra. A bíróságot végletesen megosztó nyugdíjemelési határozat írja: „Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania." A további érvelés arra épül, hogy a társadalombiztosítás vegyes rendszer, ezért nem követelhető meg rajta a tiszta biztosítási rendszerből folyó megfelelés a járulék és a nyugdíj között. A szerzett jogokra hivatkozást a határozat a továbbiakban sem problematizálja, hanem voltaképpen a bíróságon belül évek óta folyó vita szóhasználatát vette át: a másik tábor mindig is a szerzett jogokról beszélt. Mindemellett az idézett kitétel igaz és fontos. Lásd 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 199.
Miután az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelmet már egyértelműen kiterjesztette a társadalombiztosítási igényekre, a tb-határozatokban ismételten előjönnek a szerzett jogok. Másrészt a nem alapjogok sérelmére is van mérce. Módszertanilag tisztázott, s mérce mivoltukban semleges ismérvek használata meggyőzőbb az eseti mérlegelés-

alaphatározat ugyan a tenorban is kimondja, hogy a jogbiztonság a szerzett jogok védelmének elvi alapja; s ugyancsak „a szerzett jogok védelme érdekében" írja elő a különböző bizalmi idők kötelező figyelembevételét. De ezek a szempontok nyilván másként jönnek számításba a biztosítási, és másként a tulajdonvédelem alá nem eső szociális jogoknál. Ez a függés az alapjogviszonytól nem jut el a tisztázásig. A jogbiztonsághoz való viszonyát sem fejtette ki soha az Alkotmánybíróság. Állandó gyakorlata, hogy a már fennálló jogokba való beavatkozást – amelyre külön módszereket fejlesztett ki – szigorúbban védi, mint a puszta kilátásokba vetett bizalmat.[559] Ám sem ekkor, sem akkor nem fejtette ki a jogbiztonságnak ezt a vonatkozását, amikor (és gyakran) elutasította azt az érvet, hogy a fennálló jogviszonyokat átalakító valamely törvény visszaható hatályú lenne.[560]

c) Ugyanez a helyzet a *bizalomvédelemmel*, amely önálló döntési alappá sosem vált. Amikor ezen lett volna a sor – mint a nem járulékfizetésen nyugvó anya- és gyermekellátásoknál az tb-alaphatározatban – az Alkotmánybíróság mégis felhívta a jogbiztonság elvét és a 2. § (1) bekezdését, vagy – az adókedvezményt elvesztő vállalkozók javára – a szerzett jogok védelmét. A bizalomvédelem tényleges szerepét tekintve tehát még annyira sem önállósult, mint a szerzett jogok védelme vagy a szerződési szabadság. Dogmatikai mibenléte, s viszonya a másik két kategóriához tisztázatlan maradt.

Nehéz magyarázatot találni arra, miért maradt fenn éppen ezeknek az elveknek a kapcsán az Alkotmánybíróság működésének kezdeti állapota.

nél. Amikor a magyar címer használatát tiltó törvényt megtámadta a Magyarok Világszövetsége, a Vitézi Rend és a Magyar Szent Korona Szövetség, 75 illetve 50 éve fennálló, szerzett jogaik sérelmére hivatkozva, az Alkotmánybíróság elfogadta a szerzett jogokra hivatkozást. Elvonásukat ebben az esetben azzal indokolta, hogy a rendszerváltással bekövetkezett fordulat mellőzhetetlen kísérője a nemzeti és állami jelképek új tartalmú alkotmányi meghatározása. Ennek következtében nem alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely a korábbi politikai rendszerekben kiadott engedélyekből fakadó használati jogosultságokat megszünteti. 535/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 647. Biztosan nem alkotmányellenes, de miért maga az (egyébként a folytonosságon alapuló) rendszerváltás az indok, s nem a nem alapjogot érintő szabályozás nem önkényes volta?

[559] Nemcsak a már ténylegesen élvezett jog, de a már megnyílt igény is erősebben védett, mint a puszta jogmegállapítás a törvényben. Nem tartotta alkotmányosnak a volt hadiárvák térítése folyósításának elhalasztását a 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 59.

[560] A jogbiztonságból fakad a visszaható hatály tilalma. A német dogmatika unechte Rückwirkungja éppen olyan relatív, mint a szerzett jogok védelme.

(Az első fél évben kizárólag, s utána is még néhány hónapig, az alapjogok megsértését is eseti mérlegeléssel döntötte el a bíróság, s a kellő alkotmányos indok formulája is a túlélők közé sorolható. De itt a módszertani elvek egyértelműen tisztázottak.) Még a bizalomvédelemmel a legjobb a helyzet. Járulékos szerepe folytán a helyén maradt, mint olyan alkotmányos elv, amely az egyébként lehetséges jogkorlátozásokat korlátozza. Megalapozhatja a már megnyílt igények és a várományok védelmének megkülönböztetését, éppúgy, mint a bizalmi idő fent leírt figyelembevételét. Ezt a feladatot betöltheti alapjogok korlátozásánál – mint a széles értelemben vett tulajdonhoz való jog – éppúgy, mint például a jogbiztonság alapelve sérelménél. A szerzett jog a ténylegesen birtokolt és a csak megszerezhető jogállás megkülönböztetésében ugyanezt a szerepet játszotta. A fent felsorolt nyitott kérdések azonban választ várnak. A szerződési szabadság problémája a legnyugtalanítóbb. A máig ható zavar és kényelmetlenség (hátha van mégis olyasmi, hogy önálló alkotmányos jog?) forrásai talán a kezdeti rossz döntések (amelyeknek állandó rekapitulálása nem tudja megnyugtatni a lelkiismeretet, hiába kelti a szilárd alapok látszatát). A még öttagú Alkotmánybíróság 1990 áprilisában fogalmazta meg és tette közzé, hogy az emberi méltósághoz való jogot általános személyiségi jogként értelmezi, s ez – többek között – az általános cselekvési szabadságot is jelenti. A szerződési szabadságra mint „önálló alkotmányos jogra" alapozott ítélet néhány nappal korábban kelt. Ha érezte is a bíróság a szerződési szabadság fontosságát, az Alkotmány ilyen jogot nem tartalmazott, a „piacgazdaságból" pedig alapjogokat levezetni nem lehet. (Az Alkotmánybíróság szerint az, és a hasonló államcélok a nevesített alapjogokon keresztül valósulnak meg.) A szerződési szabadságot nem is ide, hanem a cselekvési autonómiához lehetett volna kormányozni, amelynek a gazdaság területén, s egyáltalán a magánautonómiára alapozott polgári jogban, eminens jogi megnyilvánulása. Ha a határozatok más sorrendben születnek, a szerződési szabadság is a helyére kerülhetett volna.[561] (A bíróság az első években nagy kedvvel vezette le az általános személyiségi jogból az egyes különös jogokat.) A teljessé vált Alkotmánybíróság azonban egyértelműen úgy döntötte el a terminológiában

[561] Az általános személyiségi jogot tartalmazó 8/1990. (IV. 23.) AB határozat 1990. április 17-én kelt, a szerződési szabadságról szólót 1990. április 12-én hozta meg az Alkotmánybíróság, bár – nem tudni miért – később lett közzétéve: 13/1990. (VI. 18.) AB határozat.

még kifejeződő bizonytalanságot, hogy nem tekinti alapjognak a szerződési szabadság „alkotmányos jogát". A későbbiekben csupán egyszer sorolta be a szerződési szabadságot az általános cselekvési szabadság fogalma alá.[562]

A szociális biztonsághoz való jog

Az Alkotmánybíróság nézeteire a szociális biztonsághoz való jogról, amelyet gyakran a „szociális jogokról" vallott nézetekkel azonosítanak[563] mind itthon, mind külföldön csak az 1995-ös határozatsorozattal kapcsolatban figyeltek fel, s úgy tűnik, csakis ezek maradtak meg a megfigyelők látókörében. Ez a beszámoló is megerősítheti ezt a képet; hiszen fent, a tulajdonvédelemmel kapcsolatban éppen ezek az ítéletek már megkerülhetetlenek voltak. A határozatok valóban a szociális ellátás (rég esedékes és még mindig a felszínen maradt) átalakításának első nagy és drámai csomópontjára esnek. Politikai és gazdasági hatásuktól függetlenül azért jelentősek, mert a szociális biztonsághoz való jogról itt foglalja össze az Alkotmánybíróság a legteljesebben nézeteit, s itt foglalkozik a legrészletesebben korlátozhatóságuk módszerével is. Az alapvető határozatban a teljes bíróság nyilvánult meg. Az egyhangúság fontos mozzanat a szociális jogok alkotmánybírósági történetében. Ha ezt teljes egészében, s nemcsak ebben az egyetlen metszetben vesszük szemügyre, azzal is szembesülnünk kell, hogy valójában mire, s miért terjedt ki az egyetértés. Ezzel megelőlegeztük, hogy az Alkotmánybíróság a szociális biztonság témájában megosztott volt, és maradt. A legégetőbb kérdés, hogy a nézeteltérés a szociális jogok alapvető megítélését illetően-e, vagy csupán érvényesülésük egyik kérdésében áll-e fenn; s még inkább, hogy az alapelvi különbség vezetett-e a részkérdés eltérő megítélésére, vagy fordítva.

A felszínen az látszik, hogy a szociális jogokkal kapcsolatos első komoly kérdés felmerülése óta, azaz 1991-től, négy (majd három) alkotmány-

[562] 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 111. Az első két évben a szerződési szabadság csupa olyan ügy kapcsán merült fel, amikor a „piacgazdaság" megteremtéséhez (a liberalizmus történetéből ismerten) éppen a szerződésekbe való jogszabályi beavatkozások voltak szükségesek. Talán ez is közrejátszott abban, hogy az Alkotmánybíróság nem erősítette meg formálisan a szerződési szabadság státusát. Viszont 1994 után saját rendszerének következetes végigvitele – az önkényesség/ésszerű alap teszt alkalmazása alapjognak nem minősülő jogra – elvileg nagyon leszállította volna a privátautonómia védelmének küszöbét – éppen akkor, amikor a tulajdonvédelem területén az Alkotmánybíróság felértékelte azt.

[563] A rövidség kedvéért alább szociális jog alatt mi is a 70/E. § alá eső jogokat értjük.

bíró következetesen elvi megalapozású, a szociális biztonsághoz való jog természetét is tárgyaló különvéleményt írt minden olyan határozathoz, amely a nyugdíjemelés mértékével – annak a bérek emelkedéséhez való viszonyával, illetve az emelés eltérő mértékével, s különösen összegszerű behatárolásával – foglalkozott. Ez ötször került az Alkotmánybíróság elé; 1991-ben és 1993-ban az éves nyugdíjemelésről szóló konkrét jogszabályok vizsgálataként, majd 1996-ban és 1997-ben az emelés módszerét meghatározó törvényi rendelkezés kapcsán.[564] Az eredetileg egy véleményen lévő négy bíró egyike az 1995-ös sorozat egyik ítéletéhez írt a szociális jogok természetével foglalkozó párhuzamos véleményt, amelyben a korábbival ellentétes nézeteket vallott, s folytatás nélkül maradt; így ez a folyamatos megosztottság magyarázatában nem játszik szerepet.[565]

Akármennyire is igaz, hogy az Alkotmánybíróság a 70/E. §-t sehol másutt nem tárgyalta sem ilyen részletesen, sem ilyen általános igénnyel, a határozatok mégiscsak a Bokros-csomag tartalmával, vagyis a szociális ellátások elvonása alkotmányos módjával és mértékével foglalkoznak. Ez pedig a szociális biztonsághoz való jognak egy önállósult problémája, amely, mint a határozat ki is emeli, a szociális jogok voltaképpeni alapkérdésein kívül esik.[566] Az említett „elvi megalapozás" is az Alkotmánybíróság – nemrég konszolidált – tulajdoni elméletének alkalmazása „a tulajdonhoz hasonló funkciót ellátó" társadalombiztosítási igényekre, s nem a szociális biztonsághoz való jog jellegének kifejtése. Feltehetően ez volt a bírák közti egyetértés egyik oka. A különbség azonban aközött, hogy „mi jár" a 70/E. § alapján, s hogy a már élvezett szolgáltatások mennyire korlátozhatók, az események sodrában figyelmen kívül maradt. Így lehetett a politikai és az azt támogató szakmai kritika fő tétele, hogy az alkotmánybíróság kompetenciája

[564] 24/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 363., 364.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196., 204., 208., 213.; 277/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 740., 743., 744. 1996-ban ugyanezek a tételek egyszer egy alkotmánybíró párhuzamos véleményeként, egyszer két bíró különvéleménye kiindulásaként szerepeltek: 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446., 449. és 874/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 490., 494.

[565] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 272.

[566] „A szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat... [Itt] a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá" [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 192.].

nem terjedhet ki a szociális szolgáltatások meghatározására.[567] Erre az Alkotmánybíróság sosem formált igényt, s a Bokros-határozatokban a társadalombiztosítási reformok útját és szabadságát hangsúlyozottan nyitva hagyta.

Ha az Alkotmánybíróság egyáltalán nyilatkozott magáról a szociális bizonsághoz való jogról, szinte alig van olyan tétel, amely tartósan egyhangú támogatottságot élvezett volna. Sőt, egyes általános kijelentésekből a bírák más-más következtetéseket vontak le, s saját szemszögükből már a tétel más összefüggésbe helyezését is opponálták.[568] Állandóan – bár az ügy témájától függően változó támogatottsággal – képviselt nézete az Alkotmánybíróságnak, hogy a 70/E. § „állami feladatot" fogalmaz meg. Ennek a feladatnak az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és szociális ellátások rendszerét. Ezek konkrét kialakítása azonban nem alkotmányossági kérdés. Tartalmi oldalról csak azt a követelményt támasztotta a bíróság, hogy az ellátás szintje nem süllyedhet egy bizonyos minimum alá. Attól azonban óvakodott, hogy ezt a szintet meghatározza. Végső szorongatottságában annyit mondott, hogy olyan megélhetési minimumot kell az államnak biztosítania, „amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához".[569] Ez a minimumelv összhangban is van az Alkotmánybíróság időközben az államcélokról kialakított felfogásával, amelyhez a szociális jogokkal kapcsolatban a bíróság – obiter – annyit fűzött hozzá, hogy itt az államcél megvalósításához szükséges alanyi jogokat az államnak biztosítania kell, s ezek az államcéllal „szoros és kiterjedt kapcsolatban" vannak. Az Alkotmánybíróságnak nem volt kidolgozott elvi álláspontja a szociális jogokról. Jellemző, hogy még abban sem volt tartós egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e vagy csupán államcél. Erre azért kell különösen élesen rávilágítani, mert visszatekintve úgy látszik, az Alkotmánybíróságon belüli nézeteltéréseknek is az a gyökere, hogy a bírák sem mindig különböztették meg a már alanyi jogon járó juttatások korlátozásának problémáját attól, keletkezik-e közvetlenül az Alkotmányból meghatározható mértékű vagy tartalmú alanyi jogosultság. Az egyik probléma tárgyalásába a másikhoz való érvek is belefolytak. A szociális biztonsághoz való jog alanyi jog volta körüli vitáknak is ez a forrása. A bíróság legalább „a megélhetéshez szükséges ellá-

[567] Még az említett párhuzamos vélemény sincs tekintettel erre az alapvető különbségre.

[568] 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 449., párhuzamos vélemény; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 204., különvélemény.

[569] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251. A többi kijelentés alakulását alább részletesen tárgyaljuk.

tás" körében időnként hajlani látszik arra, hogy erre mindenkinek az Alkotmányból eredő alanyi joga van. Az azonban tisztázatlan marad, hogy hogyan keletkezne pozitív szolgáltatásokra igény közvetlenül és automatikusan az Alkotmányból, anélkül hogy annak mértékét, feltételeit, forrását stb. a törvényhozó meghatározná.[570] Hogy az állami feladat végrehajtására szükség van, de itt az Alkotmánybíróság legfeljebb mulasztásos alkotmánysértést állapíthat meg, egy különvélemény fogalmazta meg csak, még 1990-ben.[571]

A szociális jogok értelmezései a nyugdíjvita során

Az ismertetett alapvető különbséget figyelembe véve is lehetne utólag osztályozni és eszerint tárgyalni az Alkotmánybíróság kijelentéseit és határozatait. Azonban a valósághoz hű képet akkor kapunk, ha inkább *időrendben követjük az Alkotmánybíróság nézeteinek alakulását*, s ennek keretében figyelünk arra, mi vonatkozik általában a szociális jogokra, s mi a „szerzett jogok" elvonására. Mint mondtuk, az Alkotmánybíróság érvelése sem tesz ezek között különbséget. A bíróság megosztottsága mindenesetre a már élvezett jogok korlátozhatóságának egy részkérdésében, a nyugdíjemelés módjának alkotmányossága kapcsán alakult ki és maradt fenn mindvégig.

A négy nyugdíjemelési határozathoz írott különvélemények lényegének korrekt visszaadásánál különösen ügyelni kell arra, hogy az érvelés többrétegű: az általános tételeket is mindig a határozat konkrét tárgyára vonatkozó megállapítások fényében kell értékelni. Az alaptétel az, hogy a már megállapított nyugdíjak értékállóságát az államnak biztosítania kell. A nyugdíjas szociális biztonsághoz való joga a tulajdonhoz hasonló személyes jog, amelyet csak az Alkotmány 13. § (2) bekezdése, vagyis a kisajátítás feltételei szerint lehet elvonni. A szociális jogok természetét illetően ezzel összhangban ellenzik a különvélemények a 70/E. § programként vagy ál-

[570] Kifejezetten tagadja alanyi jog létét a 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993, 243. A hozzáfűzött párhuzamos indokolás önellentmondása jól mutatja a problémát: egyrészt kijelenti, hogy „az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés második fordulata viszont világosan kifejezett alanyi jogot létesít minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges alanyi ellátásra való állampolgári jogot rögzíti..." Később mégis arra jut, hogy „az Alkotmány nem írja elő, hogy ennek az ellátásnak milyen formában kell történnie. Csupán arra kötelezi az államot, hogy... intézmények zárt rendszerével gondoskodjék róla, hogy az ellátásra Alkotmány alapján jogosultak ellátása valamilyen formában és a szükséges mértékben tényleg megtörténjék" (ABH 1993, 245.).

[571] 531/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 142.

lamcélként való felfogását. A szociális biztonsághoz való jog alanyi jogi természetét viszont csakis a nyugdíjak védelmére való jogként konkretizálják (beleértve, hogy a társadalombiztosításon alapuló ellátás nem azonosítható a minimális ellátással, amelyhez a rászorulóknak alanyi joga van a szociális ellátás keretében). Végül – a határozatok konkrét témájában – elismerik, hogy gazdasági nehézségek folytán az egész társadalom életszínvonala csökkenhet, de a nyugdíjasok alkotmányosan ekkor sem viselhetnek nagyobb terhet a keresőknél. Ugyancsak nem alkotmányos az alacsony nyugdíjak emelését a magas nyugdíjak kárára megoldani: a nyugdíjak létminimumhoz viszonyított arányát meg kell őrizni. Első pillantásra úgy tűnhet, ez a viszonyok romlásának tett tényleges engedmény egyben elvi engedmény is, mert a kisajátításéhoz hasonló értékgaranciát relativizálja. Helyesen értve azonban bármilyen beavatkozást kizár, amely kifejezetten a nyugdíj értéke csökkenésére irányul; a nyugdíj megállapításakor garantált életszínvonal csökkenése csak a terhek egyenlő elosztása eredményeként fogadható el alkotmányosan. (A gazdasági helyzet és életszínvonal sokszorosan determinált rendszerének – lenne felhozható magyarázatként – minden tulajdon ki van szolgáltatva, s különösen a bérek, amelyek saját akkumulálása helyébe a nyugdíj lépett.)

A különvéleményekből adódik, hogy a nézetek különbözősége a nyugdíjemelés témájában, s az arra vonatkozó első ügytől kezdve lett nyilvánvaló és maradandó. Arra a kérdésre, hogy a véleményeltérés milyen mély, azaz mennyire fogja át a szociális jogok minden problémáját, az előzmények és a hasonló ügyek környezete ellentmondásos választ ad. A teljes ülés egyhangúan hozott olyan határozatokat a szakadás előtt és után is, amelyek egyes tételei a későbbiek fényében kölcsönösen elfogadhatatlanok lettek. Emellett a későbbi többségi vélemények alapgondolatát, hogy tudniillik a szociális jogokról szóló alkotmányi rendelkezések állami feladatot határoznak meg, csupán egy különvélemény vázolta fel még 1990-ben, amely nagyon határozottan tagadta, hogy alanyi jog „a szociális biztonságra" egyáltalán létezhetne.[572] 1991 elején még egyhangú határozatban állapította meg az

[572] „A 70/E. §-nak az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, nem ad senkinek alanyi jogot »a szociális biztonságra«, minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók. A vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kell meghatároznia... A szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. A szociális gondoskodásnak semmilyen mértékét, és semmilyen ismérvét az Alkotmány nem állapítja meg, mindezek megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a Kormány felelőssége és kötelessége. (Az Alkotmány nem garantálja a létmini-

Alkotmánybíróság, hogy a 70/E. § „állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelynek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt". Ekkor tehát még a 70/E. § államcélként vagy alanyi jogként való minősítése közötti választás föl sem merült. Az „állampolgári jogon járó ellátás" tisztázatlansága megfér azzal, hogy alkotmányos feladatról és végrehajtásáról van szó. Egyebekben az államcélnak megfelelő további szabályozás szabadságát sugallja a határozat.[573]

Az erre a döntésre hamarosan következő ügyben – s éppen nyugdíjügyben[574] – viszont az Alkotmánybíróság úgy volt egységes, hogy a későbbi különvélemények alapgondolatában értett egyet. Az 1929. január 1. előtti szolgálati idő beszámításának kizárása a nyugdíj-megállapításnál szerzett jogot sért az egyhangú határozat szerint. „A járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatni kell." Sem az indítványban, sem a határozatban nem is került szóba a 70/E. §; a döntés a jogbiztonsággal indokolt. Ennek ellenére ez az alanyi jogi kiindulás, pontosabban annak általánosítása lett a későbbi nyugdíjhatározatok körüli kontroverzia forrása. Ebben az egyhangú határozatban azonban a (megszerzett) jog állagába való beavatkozást, tényleges elvonást értékelt az Alkotmánybíróság – vagyis nem a később vitatott értékálló növelés volt a kérdés. Az ilyen tényleges jogelvonás alkotmányellenességében viszont a bíróság máskor is egyetértett,[575] sőt a

mumot sem, az egyetlen nevesített állami feladat az öregek, munkanélküliek és más megnevezett rétegek megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítása.)" A 70/E. § értelmezése alapján az Alkotmánybíróság megállapíthat törvényhozói mulasztást, s ilyenkor érvényesítheti a maga minimális követelményeit a szociális biztonsággal kapcsolatban [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 142.].

[573] 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 522. Az állam az ellátások fejében jogosult ellentételezést teremteni (járulékot szedni). Az Alkotmányból nem következik sem a kötelező, sem az önkéntes társadalombiztosítási rendszer, az állam szabadon választhat.

[574] Természetesen a szociális jogok és biztonság az első évben is felmerült – kezdve a lakáskamatról való első döntéstől a nagycsaládosok pozitív diszkriminációjáig, s még nyugdíjügy is volt. De ezek elsősorban diszkriminációs kérdésekként vetődtek fel (vagy dőltek el), nem a szociális jogok természetét kellett taglalni.
A hivatkozott nyugdíjügy a 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34.

[575] Mint az első, az utolsó szociális jogi határozat is ilyen volt: 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82. Ennél a határozatnál a rendszeresen különvéleményen lévő bírák egyike már néhány napja kivált a testületből, másikának utosó határozata volt. Ő is, és megmaradt harmadik bírótársa is párhuzamos indokolást csatolt az ítélethez, de ez a döntés érdemét nem érintette (ABH 1998, 89.).

Bokros-csomag kapcsán ezen a közös nevezőn születtek ismét egyhangú ítéletek.

Ezt követően hozta meg az Alkotmánybíróság azt a végzést, amelyben a többség a nyugdíjrendszer akkor folyó újrakodifikálására hivatkozva kitért az állásfoglalás elől, míg négy bíró különvéleményt írt, mert szükségesnek tartotta a törvényhozás orientálását az alkotmányos követelmények vonatkozásában.[576] Nyilvánvaló azonban, hogy a többség a külön kifejtett, s fent bemutatott álláspont tartalmát már akkor sem osztotta. Ezután azonban ismét hozott az Alkotmánybíróság egyhangú határozatokat, amelyek a későbbi (csekély) többség nézeteinek állandóan idézett alapjává váltak, de az ellenvéleményen lévő bírók is hivatkoztak rájuk egyéb, szociális tárgyú határozatokban. A lakáskamatügyben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az életszínvonal ne csökkenhetne. A 70/E. § állami feladatokat határoz csak meg.[577] Az első három napi táppénznek a munkáltatóra hárítását elbíráló döntés szerint a szociális biztonsághoz való jogból folyó állami felada-

[576] 24/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 363., 364.

[577] Ezt az államcéljelleget – amely később standard idézetté vált – úgy fogalmazta meg a határozat, hogy „az államnak polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik" [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162., 163.].
Az Alkotmánybíróság nem látott összefüggést a törvény szociális hatásai és a 70/E. § között. A lakáskamat ügye nem esik a szociális jogokkal kapcsolatos állami feladatok közé. 1993-ban a különvéleményen lévő bírók egyike viszont idézi az első lakáskamat-határozatból az Alkotmánybíróság egyhangú elvi kijelentéseként, s egyben saját álláspontja folyamatosságát bizonyítandó, hogy „a jelentős, nem tervezett és elháríthatatlan többletkiadások veszélyeztetik a szociális biztonsághoz való jogot". Ezt azonban 1990-ben sem az Alkotmánybíróság, hanem az indítványozók állították, s az Alkotmánybíróság, mivel formális okból, a minősített többség hiánya miatt semmisítette meg a törvényt, a szociális jogokkal érdemben nem foglalkozott. Csupán a kétharmadossággal kapcsolatban utal arra, hogy „a képviselők kétharmadának egyetértésére azért is szükség lett volna, mert a törvény esetében különös érdek fűződött ahhoz, hogy az adókötelezettség szabályozása ne sértse a jogegyenlőséget, az esélyegyenlőséget, a jog- és szociális biztonságot, az adózás arányosságát és egyenlőségét, valamint a stabilitás és kiszámíthatóság követelményét, és ne valósítson meg hátrányos megkülönböztetést. Mivel az Alkotmánybíróság a megsemmisítő döntését a törvény meghozatalának alkotmányellenességére alapozta, szükségtelenné vált, hogy az indítványozók által a megsemmisítési kérelmek alátámasztására felhozott egyéb érvek megalapozottságát a határozat egyenként értékelje." [5/1990. (IV 9.) AB határozat, ABH 1990, 33., 35., 36.] Mintha a kétharmad alkotmányossági garancia lenne!

tok „egyik eleme", hogy működőképes társadalombiztosítás rendszert kell létrehozni. Az állam pénzügyi garanciavállalásán túl a működtetés technikai („biztosítástechnikai") kérdései, köztük a kiadások fedezése, nem alkotmányos kérdés – ismételte meg a bíróság.[578] A következő évben, 1992-ben egy szintén egyhangú határozat még egyértelműbbé tette, hogy az államnak a 70/E. §-ban „általános jelleggel nevesített" kötelességei „nem jelentenek jogot egy meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához".[579] Végül a közösen elfogadott elemekhez tartozik a szociális jogok besorolása az államcélok közé, annak hangsúlyozásával, hogy itt az államnak sokkal inkább kötelessége az e jog működtetéséhez szükséges intézmények felállítása és az igénybevételükre szolgáló alanyi jogok megadása, mint az Alkotmányból folyó más állami feladatoknál. A származtatott alanyi jogok jelentősége tehát itt különösen nagy. Kivételesen lehet az Alkotmányba felvett szociális jognak közvetlen alanyi jogi oldala is (az Alkotmánybíróság addig a munkához való jognál ismerte ezt el).[580]

Az Alkotmánybíróság tehát a 70/E. § köréből kifejezetten kizárta a szolgáltatások értékmegőrzésének állami kötelességét. „A társadalombiztosítási ellátások biztonságát jelentő pénzügyi garanciavállalásra vonatkozó állami kötelezettségek" alkotmányos jelentőségének elismerése abban az összefüggésben értendő, hogy az akkor még teljes egészében „állami feladatként" meghatározott társadalombiztosítási rendszerben az állam a járulékokat meghaladó kiadásokat is fedezni köteles. Az éppen járó ellátásokat az állam garantálja, de azok változatlanságát nem.[581]

Időközben, 1993-ban azonban ismét az Alkotmánybíróság elé került a nyugdíjemelés ügye.[582] Itt az álláspontok már tisztán kirajzolódtak, mert a

[578] 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 208. A korábbi kijelentés a járulékok mértéke kapcsán esett [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 521.].

[579] 2093/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 547. (a munkanélküli-járadék kapcsán).

[580] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 138. Mindez a környezethez való joggal összehasonlítás keretében – a szociális jogok tartalmának érintése nélkül – került szóba. A szociális jogok az államot elsősorban a megfelelő intézmények létrehozására és működtetésére kötelezik; de a törvényhozásnak meg kell határoznia az ezek igénybevételére szolgáló alanyi jogokat. Későbbi szociális ellátási ítéletek erre is hivatkoznak.

[581] Természetesen ehhez azt is figyelembe kell venni, hogy a „régi" rendszerben orvosi és egészségügyi ellátás a kényszerbiztosított „társadalom" számára a társadalombiztosítás intézményein kívül gyakorlatilag nem is volt hozzáférhető.

[582] 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196.

négy bíró tartalmilag az 1991-ben írottal azonos[583] különvéleményével szemben a csupán hatfős többség részletesen kifejti értelmezését a szociális ellátáshoz való jogról. A korábban közösen elfogadott alapokról a határozat messze elmegy a már két évvel korábbról ismert ellenvéleménnyel ellenkező irányba. A társadalombiztosítási rendszer addig is hangoztatott vegyes jellegét az Alkotmánybíróság abba a tételbe ágyazva fejti ki, hogy az állam abban is szabad, mely eszközökkel biztosítja az Alkotmányban nevesített egyetlen, mércét is tartalmazó kötelességét: a jogosultak megélhetéséhez szükséges ellátást. Elég, ha ezt a társadalombiztosítás és a szociális ellátás együtt nyújtja. A nyugdíj vásárolt jog jellegéből az a korlát mégis adódik, hogy nominális értékét az állam nem csökkentheti,[584] továbbá a biztosítási és a szociális elem arányát önkényesen nem változtathatja meg.[585] Azt a korábbi közös tételt, hogy a 70/E. §-ból nem keletkezik jog az életszínvonal megőrzésére, azzal toldja meg a többségi határozat, hogy a nyugdíjak közötti arány fenntartására sem. A biztosítási elem érvényesítése valamilyen értékkövetést megkövetel, de a szociális biztonság garantálásán (vagyis a megélhetéshez szükséges ellátáson) túl nem köteles az állam a nyugdíjak és más járadékok értékállandóságát biztosítani. Az Alkotmánybíróság szerint a keresetek és a nyugdíjak növekedésének mértéke nem is hasonlítható össze, mert különböző alapjuk van. Ezért itt nem állapított meg tiltott megkülönböztetést, ahogy a magasabb nyugdíjak emelése összegszerű korlátozását sem vette annak. Az alacsonyabb nyugdíjak ilyen módszerű emelése pozitív diszkrimináció, amely mindaddig megengedhető, míg a magasabb nyugdíjaknál a biztosítási elem nem marad teljesen figyelmen kívül. Végül az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nincs összefüggés az Alkotmány 70/E. §-a és 13. §-a között. A társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmányban nevesített igény. A nyugdíjjog még vásárolt jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon

[583] Ezúttal egy-egy bíró külön, kettő közösen írt különvéleményt. Új elem (s ez visszatért 1996-ban is), hogy az Alkotmányt A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányával összhangban kell értelmezni, ezért a 70/E. §-ból nem következhet, hogy nincs jog az életszínvonal megőrzésére: különösen a nyugdíj mint vásárolt jog nem süllyedhet a szociális ellátás szintjére (ABH 1993, 204–219.).

[584] A nominális értéknek tulajdonított szerep (más határozatokban is) a pénzromlás akkori mértékét tekintve eltúlzott, sőt groteszk.

[585] De nem önkényes az arányváltozás, ha a reálérték csökkenését az állam csak az ellátáshoz való jog mértékéig kompenzálja. Az önkényességre példa a magasabb nyugdíjak nominális csökkentése az alacsonyabbak szociális alapú emelése céljából (ABH 1993, 199., 200.).

alapuló követelés. (Márpedig az alapjogi tulajdonvédelem csak dologi jogi jogosultságokra terjed ki.)

Az álláspontok részletes ismertetésére szükség volt, hogy a változásokat fel tudjuk mérni. A felvázolt elvi hátteret, a 70/E. §-ból eredő jogokat illetően a különbségek óriásiak, mint ahogy a konkrét döntésben is áthidalhatatlanok: az egyik elismeri a nyugdíjemelési jogszabály alkotmányosságát, a másik nem. Mindegyikben van azonban a középső szinten annyi határozatlanság, hogy egymáshoz közelebb lévő álláspontokat is meg lehetne konstruálni. Kisebbségi részről az értékállandóság és a „kisajátítás" elvi hangoztatása mégsem fedheti el, hogy az adott ügyben ezt viszonylagosan gondolják: a mindenkori keresetek értékállandóságának mértékében és a nyugdíjak egymáshoz viszonyított arányait tekintve. A magasabb nyugdíjtól a sávos degresszió elviselésén túl további szociális áldozat nem várható el. Az Alkotmánybíróság viszont részletesen kimutatja, hogy a jelenlegi rendszerben a biztosítási elem inkább névleges, mint valóságos. Azonban itt sem csak a nominális nyugdíj érinthetetlensége a határ, hanem az elértéktelenedés teljes mértékének a nyugdíjasra terhelése is az lenne; nem mondja továbbá ez az álláspont sem, hogy a megélhetéshez szükséges ellátás nivellálható lenne, vagyis mindenkinél ugyanaz, hiszen a „biztosítási elem" valamilyen megmaradásának hangsúlyozott követelménye ezt kizárja. Nem is annyira a csökkenés megengedhető mérvében, mint módszerében van vita; a „szerzett jog" legalább arányában való mindenképpeni fenntartása áll szemben a hosszú távú jogviszonyba való, szociális alapon nyíltan differenciáló beavatkozás megengedhetőségével. Viszont arra a praktikus kérdésre, hogy kinek-kinek a saját rendszerében mi volna az alkotmányosan elviselhető csökkenés mércéje, nincs válasz, s ezt a módszer alkotmányosságára szűkített döntés csak elodázhatta, de nem tette végképp megkerülhetővé.

A szociális jogok területén az Alkotmánybíróság gyakran folyamodott „üres", azaz módszertani formulákhoz, amelyek megalapozott összefüggésrendszer meglétét sugallják, s amelyek konkrét kitöltését a bíróság eseti döntéseire tartja fenn. Így volt ez már az államcélok végrehajtása megítélhetőségének a „szélső esetekre" szorításával, amelynek párja például a 70/E. § alapján nyújtandó „minimális szolgáltatás". Ilyen mércénél elég, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az elbírálandó rendelkezés még nem érte el ezt a kritikus mértéket. Hogy a határ pontosan hol is van, az Alkotmánybíróság nem mondja meg előre, hiába kérdik. (Nem is tudná megmondani.) Legfeljebb inti a jogalkotót, hogy az apránkénti csökkentésekkel sem

kerülheti meg az alkotmányossági küszöböt.[586] A társadalombiztosítási szolgáltatásokra hasonló mérce, hogy a vegyes rendszeren belül a biztosítási és szociális elem aránya nem változtatható meg önkényesen. Ám maga az Alkotmánybíróság állapította meg, hogy ez az arány eleve kideríthetetlen, mert a korábbi rendszerben a biztosítási elem sem volt „valóságos".[587] Mihez képest önkényes tehát a változás? A rendszer annyira túl van terhelve a degresszióval, a nyugdíjalap kiszámításánál a valorizáció hiányával, a változatlan járulékplafonnal stb., hogy már kevés hiányzik a szélső érték eléréséhez.[588] De ez a kevés egyelőre még hiányzik. A különvélemények szerint a biztosítási elem utoljára a nyugdíj megállapításakor játszik szerepet, ezért annak az állapotnak a fenntartásához kell ragaszkodni. Az Alkotmánybíróság szerint a biztosítási elem teljes figyelmen kívül hagyása alkotmányellenes. Ez megintcsak egy szélső érték. A többségi határozatok szerint ezt valósítja meg a nominális nyugdíj sérelme, vagy általában is, ha a szolgáltatással szemben nincs ellenszolgáltatás.[589]

A szociális jogok korlátozhatósága

Az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek a szociális biztonsághoz való jog korlátozhatóságának megítélésekor a fenti mércékre hivatkoztak, mind a már élvezett szolgáltatások megváltoztatása szűkebb kérdéskörébe estek. Ugyanebbe a témába tartozott az Alkotmánybíróság 1995-ös határozatsorozata, amely végre annak tisztázását ígérte, hogy ettől a problémától a 70/E. §-ból következő igények kérdése különbözik-e. A határozatok a szociális biztonsághoz való jog megvalósulásaként „szerzett jogok" korlátozásának elbírálását teljesen új módszertani alapokra helyezték. Korábban az államcélok szélső mércéjén belül végső soron eseti döntéseket lehetett hozni, s ezt a kisebbség a szintén szélsőséges, „kisajátítási" tulajdonvédelemmel opponálta. Most az egyes igények természete szerint differenciáló, világosabb

[586] A szolgáltatási rendszert nem lehet a végtelenségig „fogyasztani", a szolgáltatásokat és a rájuk vonatkozó várományokat nem lehet mértéktelenül csökkenteni, az ellentételezések érintetlenül hagyása mellett a kölcsönös teljesítések egyensúlyát nem lehet aránytalanul megváltoztatni. Először: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 270. De hol a határ?

[587] ABH 1993, 198.

[588] 990/B/1991. AB határozat, ABH 1996, 377., 378.

[589] Ezért ítélte alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a honoráriumok olyan járulékoltatását, amely nem keletkeztetett biztosítást, illetve a fiktív jövedelmek utáni járulékkötelezettséget [45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 216., 217.; 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 196.].

és részletesebb mércék kerültek sorra: társadalombiztosítási alapú igényeknél a tulajdonvédelem, más szolgáltatásoknál a szerzett jogok vagy bizalomvédelem külön kidolgozott mércéi. A szociális biztonsághoz való jog védelme tehát annyival erősebb lett, amennyivel egy alapjog a puszta államcélnál védettebb. Arra is remény nyílt, hogy az Alkotmánybíróságon belüli megmerevedett nézetkülönbségeken is túl lehet jutni. Nehezen hallgatható el az a benyomás, hogy korábban a végeredmény helyességéről való meggyőződés határozta meg az indokokat. Most az új alapokról és az egységesen elfogadott módszer alapján a nyugdíjak értéktartása kérdését is úgy lehetett volna tárgyalni, mint bármely más szolgáltatás védelmét; s jogos lett volna a kérdés, miért élveznének éppen a nyugdíjak fokozott, sőt abszolút védelmet, más, szintén „védtelen" csoportoknak járó, biztosítási szolgáltatásoktól eltérően.[590] Ez a remény nem teljesült. A nyugdíjemelés későbbi előfordulásakor a régi különvélemények megismétlődtek. (Ennek fényében valóban szerencse, hogy a Bokros-csomagban a nyugdíj nem szerepelt.) A kisebbséggel szemben viszont a többség valóban megváltoztatta nézeteit – vagy úgy is mondható, az 1993. évi határozat több tétele egyszerűen tárgytalanná vált a védelem új alapra helyezésével. (Különösen az, hogy elég, ha a megélhetéshez szükséges ellátást a társadalombiztosítás és a szociális rendszer együtt nyújtja; nyilvánvalóvá lett továbbá, hogy a törvényhozó nem mehet le szabadon a minimális szolgáltatásig. Legfontosabb azonban, hogy az Alkotmánybíróság feladta azt a korábbi nézetét, amely szerint a társadalombiztosítási szolgáltatásokat a tulajdonhoz való jog nem védi.)

Az 1995-ös határozatokat az tette lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság 1993 végén egyrészt kiterjesztette az alapjogi tulajdonvédelmet a tulajdoni funkciót ellátó kötelmi, sőt közjogi alapú jogosítványokra is, másrészt azonban viszonylagossá tette ezt a védelmet. Mind a két változás egyaránt jelentős a szociális jogokra nézve, noha csak a tulajdonvédelem elismerését szokták felemlíteni. Rosszindulatú (vagy tájékozatlan) megítélés szerint az Alkotmánybíróság többsége csatlakozott a korábbi kisebbségi álláspontho z. Csakhogy az a tulajdonvédelem, amelyet a bíróság itt a szociális jogok biztosítási járulékkal is ellentételezett részére alkalmazott, nem az a tulajdonvédelem volt, amelyet a különvélemények 1991-ben számon kértek, s amely mindvégig megmaradt az 1993. decemberi változás előtti alkotmánybírósági nézetek állapotában. A később megismételt különvélemények ezt a fázisbeli elmaradást hozzák napvilágra, amikor még mindig a klasszikus kisa-

[590] A nyugdíjasok problémája csakis a nyugdíjak emelésével kapcsolatban keltett vitát az Alkotmánybíróságon, a betegségbiztosítási ellátások csökkentése ügyében, amely a nyugdíjasokat érzékenyen érintette, egyhangú volt a jóváhagyó határozat.

játításra és értéktartásra hivatkoznak. Az alapítélet viszont *a relatív tulajdonvédelmet* vezette be általában is a szociális biztonsághoz való jog területére. Félreértések elkerülése végett terjedelmesen idézi a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat legfontosabb megállapításait, amelyekből egyértelmű, hogy bizonyos tulajdonkorlátozásokat ellenszolgáltatás nélkül is el kell tűrni, s hogy – miután a társadalombiztosítási rendszer működőképességének fenntartása „közérdek" – a korlátozások alkotmányosságát eldöntő arányosságot az Alkotmánybíróság a mindenkori körülmények figyelembevételével ítéli meg.[591] A határozatból kiolvasható, hogy a tulajdonvédelem egyetlen társadalombiztosítási pozíció változatlanságát sem garantálja. A premisszák között a határozat megismétli a lakáskamat-ítéletből, hogy a szociális biztonsághoz való jog sem a jövedelmek, sem az életszínvonal csökkenését nem akadályozza meg; továbbá kétszer is foglalkozik azzal, hogy a jogalkotó széles mozgástere arra is kiterjed, hogy valamely szolgáltatást (közvetetten) a tulajdonvédelemből kivonjon, s alacsonyabb védelmi szintre helyezzen. (Ez történik, ha egy korábban biztosítási szolgáltatás segélyezéssé alakul át.) Elvileg tehát a tulajdoni védelem nemcsak korlátozható, hanem (ha van rá alkotmányos indok) meg is szűnhet.[592] Az „alkotmányos indok" vizsgálatára azonban a határozat a korábbi bizonytalanság helyébe mércét is hozott. Ettől kezdve a társadalombiztosítási jogviszonyok tekintetében a tulajdonkorlátozás egész alkotmánybírósági gyakorlata és az abban kikristályosodott szempontok is rendelkezésre állnak.

Emellett azonban a bizalmi időkre alapozott, több szempontú külön kritériumrendszert is bevezet a határozat, kifejezetten a szociális biztonságot megvalósító jogok – az összes jog – számára. Ez a szempontrendszer tehát önállóan – de nem kizárólagosan – szolgál mércéül akkor, ha nem társadalombiztosítási alapú ellátás korlátozásának alkotmányosságát kell mérlegelni a jogbiztonságra (szerzett jogok védelmére, végső soron az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére[593]) alapozva; és a tulajdonkorlátozás arányosságának

[591] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 196.

[592] ABH 1995, 192., 194.

[593] A jogbiztonság más, szokásos tesztjei természetesen az itt meghatározott mércék mellett is szerephez jutnak. A Bokros-ítéletekben például a jog megváltozására való felkészülési idő hiánya annyira fontos szempont volt, hogy akár önmagában is elegendő lehetett volna a megsemmisítésre. Az alaphatározat az általános elvek sorában külön is kimondja, hogy „az átmenet nélküli változáshoz külön indok kell". Az alaphatározat a családi szolgáltatások megvonása alkotmányellenességét elsősorban a felkészülési idő hiányára alapozta. A másik alapvető döntés – a táppénzjogról való első határozat – szintén csakis a hatálybalépés azonnalisága miatt mondja ki az al-

megítéléséhez ad közelebbi támpontot a társadalombiztosítási igények esetében. Az alaphatározat szintén tartalmazza, hogy „az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá". Az új összefüggésben ez mást jelent, mint 1993-ban jelentett: az ellátási minimum valóban szélső érték lett, amely adott esetben a többi teszt eredményét korrigálja, de már nem azt jelenti, hogy a törvényhozás eddig az alsó határig szabadon elmehetne. A határozat szerint a már megnyílt igények, megszerzett szolgáltatások nagyobb védelmet élveznek, mint a várományok. Utóbbiak védelme annál erősebb, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez", vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. Az Alkotmánybíróság itt a hosszú idejű szolgáltatásokban benne rejlő kockázati elemet ismeri el – állandó praxisának megfelelően. Ugyanennek a gondolatnak másik alkalmazása, hogy a rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatások (a belátható bizalmi idő miatt) fokozottan védendők, szemben a generációs időre szóló juttatással, ahol a gazdasági feltételek megváltozásával már számolni kell.[594]

A többi fokozati mérce már minőségi ugrást jelent és sajátos területre visz: a járulék fejében járó szolgáltatás korlátozása az alapjogi sérelem, meghozzá a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálandó el. Ezen belül a kötelező biztosítástól – a tulajdoni funkció kötelező társadalmasítása fejében – fokozott stabilitás várható el. A hosszú távra szóló és a rövidesen megnyíló szolgáltatások védelme közötti különbséget itt még az is igazolja, hogy a rendszer a pillanatnyi befizetéseket éli fel. Az, hogy „a társadalombiztosítási jogviszonyokat a maguk egészében kell kezelni", ezúttal nem a minimális mércéhez vezet (bár, mint majd kiderül, az itt is érvényes), hanem éppen azt alapozza meg, hogy a járulékot bárki fizetheti a kedvezményezett javára. (Ebből viszont azt is levonja az Alkotmánybíróság, hogy a védelem a járu-

kotmányellenességet. Az indokolás végén külön foglalkozik az Alkotmánybíróság a hirtelen átmenet megnövekedett súlyával, tekintettel arra, hogy egy sor rendkívül súlyos intézkedés lépett volna egyszerre, minden átmenet nélkül hatályba [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 208.]. A többi mércét az 1995. június 30-i határozatok tárgyában most elsősorban a törvényalkotónak kellett figyelembe vennie az újraszabályozásnál – ezt az alaphatározat rendelkező része tartalmazza is.

Az azonnali változtatás elleni sajátos érv a gyermek vállalását és a kisgyermek gondozását segítő szolgáltatások azonnali megszüntetése esetében, hogy ezzel felborul az állam életvédelmi kötelezettsége és az anya (abortuszra vonatkozó) önrendelkezési joga közötti egyensúly (ABH 1995, 198.).

[594] Ez a megkülönböztetés emlékeztet a német alkotmánybírósági gyakorlatban alkalmazott megkülönböztetésre a (határozottságuk miatt) védelemre méltó és azon kívül eső igények között.

lékfizető munkáltatót is megilleti.) Az ellenszolgáltatásra alapított gondolatmenet nem teljesen zárt; hiszen a társadalombiztosításból a szociális elem nem zárható ki teljesen. A bíróság tehát elismerte, hogy a „vásárolt jogok" terjedelmének peremén érvényesülhetnek a szociális szempontok. Az „egyetértés időszakában" ez úgy került elő, hogy vajon társadalombiztosítási szolgáltatás is köthető-e rászorultsághoz. Az Alkotmánybíróság igenlően válaszolt.[595]

A tulajdonvédelmi tesztet az Alkotmánybíróság először a táppénzjogosultság és finanszírozása megváltoztatására, valamint a természetbeni egészségügyi ellátás korlátozására alkalmazta.[596] A táppénzszabályok változása – öt napig ellátatlanság, azután 20 napig betegszabadság a munkáltató terhére, úgy hogy közben a járulékfizetés változatlan maradt – az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonhoz való jog „kirívóan aránytalan" korlátozása. A határozat még használja a korábbi „minimális szint" érvet is: a korábbi csökkentések még nem lépték át ezt a határt; most azonban a táppénzjog a kötelezettségek egyoldalú, 75%-os csökkenésével „kiüresedik", elveszti funkcióját. Ez a minimális szint azonban nem az alaphatározatnak a szolgáltatások egészére vonatkozó alsó határa, sokkal inkább az aránytalanság kifejezését szolgálja. Azt viszont, hogy egyszersmind az állam a táppénzigények fedezetéből is ilyen mértékben kivonul, a határozat a 70/E. § (mint állami kötelezettség) sérelmeként tartja alkotmányellenesnek.[597] Az arányokat a határozatot követő törvénymódosítás a bíróság szerint viszont már alkotmányossá tette. A betegszabadság 25 nap helyett csak 15 nap (ebből öt

[595] A kérdés a gyermekgondozási segéllyel kapcsolatban voltaképpen fordítva merült fel: a gyes rászorultsági alapon jár, de ehhez a törvényhozó még bizonyos társadalombiztosítási időt is megkövetel. Az Alkotmánybíróság szerint a két szempont együttes szerepeltetésére a törvényhozó jogosult, az indítvány pedig más „alkotmányellenességet" nem is állított [60/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 315.].

[596] Az alaphatározattal együtt kelt 44/1995. (VI. 30.) AB határozat – mivel az azonnali hatálybalépést semmisítette csak meg – az érdemi vizsgálat szempontjaira csak utal: a táppénzjog effektív korlátozása, illetőleg a fedezeti kötelesség munkáltatókra telepítése lehet aránytalan tulajdonkorlátozás. Ugyanakkor az indokolás még a biztosítási és szolidaritási elem önkényes arányváltását is említi (ABH 1995, 206.). Az érdemi határozatra ősszel került sor: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260., illetve az ennek nyomán módosított törvény vizsgálata: 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 126. A természetbeni ellátás csökkentése okán ide tartozik még az „ágyszámcsökkentési" határozat is, 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173. A következő gondolatmenet során csak az ABH megfelelő oldalait idézzük, a határozat számát nem.

[597] ABH 1995, 264–266., 268.

nap a munkavállaló terhe), a munkáltató fedezeti kötelessége a társadalombiztosítással való belső viszonyává alakul; a munkavállalónak közvetlenül a társadalombiztosító teljesít.[598] A betegségbiztosítás kockázati elemei lényegesen eltérnek a nyugdíjbiztosításban rejlő bizonytalansági tényezőktől. Az Alkotmánybíróság mindenesetre a táppénzigényt – tehát a biztosítási esemény bekövetkeztére előre kalkulálható, a keresetkiesést pótló, összegszerű szolgáltatást – egy sorban kezelte a „már megszerzett" szolgáltatásokkal, s külön-külön a szerzett jogi és a tulajdonvédelmi teszttel is vizsgálta. Ennek elvi jelentősége az, hogy az Alkotmánybíróság – egyhangúan – a relatív tulajdonvédelem mércéjét alkalmazta az ilyen típusú, viszonylag meghatározott mértékű várományokra. A korlátozás egyszer aránytalannak bizonyult, másszor nem; az előre teljesített járulékokkal fedezett szolgáltatás „értéktartása" föl sem merült.[599]

Még nyilvánvalóbb az új alkotmányossági teszt viszonylagossága a betegség esetén járó természetbeni szolgáltatások csökkentése példáján. Az Alkotmánybíróság bizonyos ellátások ingyenessége megszüntetésének arányos voltát az egészségügyi szolgáltatások „teljességéhez", „egészéhez" viszonyítva vizsgálta, s találta végül – a korábbi, mindenre kiterjedő rendszer finanszírozhatatlanságához, s az ellátás működőképességének fenntartásához képest – arányosnak.[600] A bíróság itt még különösebb funkció nélkül hozzátette, hogy sem az Alkotmány 70/D., sem 70/E. §-ából nem származik az államnak a teljes ellátásra kötelessége. Ez az adott esetben azért mindegy, mert a társadalombiztosítási jogviszony keretében egyszer már megállapított szolgáltatás ettől függetlenül tulajdoni védelmet élvez. A határozat ugyan az indítványokra válaszolt, de ezúttal nem élezte ki, hogy elvileg különböző kérdésekről van szó. A tulajdonvédelem keretében is elfogadható csökkentés konkrét kivitelezése az Alkotmánybíróság szerint megintcsak nem alkotmányossági kérdés: a jogalkotó dönti el, mely szolgáltatásokat von ki a biztosítás köréből.

A társadalombiztosítási rendszer szervezeti és finanszírozási kérdéseinek viszonya a megvásárolt szolgáltatások alapjogi védelméhez az úgyneve-

[598] ABH 1996, 130., 131.

[599] A második változat valóban enyhébb volt az elsőnél. Az Alkotmánybíróság azonban – talán hogy a nagy ellenállás korszaka után a törvény „átengedése" ne azt a látszatot keltse, hogy az Alkotmánybíróság bármit is föladott álláspontjából – túlindokolt: azt is bizonygatta, hogy az új rendszer a munkavállalónak még jobb is, mint a reformok előtti (ABH 1996, 130., 131.).

[600] ABH 1995, 269., 270. A fogászati ellátás, a szanatóriumi és gyógyfürdőkezelés, valamint a betegszállítás ingyenessége szűnt meg.

zett ágyszámcsökkentési ügyben viszont már maga vált a döntés tárgyává. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság a fekvőbeteg-ellátás és járóbeteg-szakrendelés új finanszírozásának alkotmányosságát vizsgálta, amelyben az egészségbiztosító által kötelezően fizetett, területenként elosztott szolgáltatásokra az intézményfenntartók kötnek szerződéseket. Az ellátás megszervezését a bíróság itt már teljesen elválasztja a 70/E. §-tól, s a 70/D. §-ban meghatározott államcél keretében vizsgálja. A lehető legmagasabb szintű egészséghez való jogot az állam az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg. Ennek módja nem alkotmányossági kérdés, kivéve azt a szélső esetet, ha a rendszer eleve és nyilvánvalóan alkalmatlan a feladatra. Az Alkotmánybíróság egyebekben is adaptálja a 70/D. §-ra az államcélok szokásos jellemzőit.[601] Ez illeszkedik az Alkotmánybíróságnak abba a koncepciójába, amely a társadalombiztosítási és szociális ellátási rendszertől is csak az ellátási minimumot követelte meg, s minden más kérdést „biztosítástechnikai problémaként" az alkotmányosságon kívülre utalt.[602] Hiába állítja azonban a határozat, hogy a szervezési megoldások nem érintik a szociális biztonsághoz való jog végrehajtásaként, immár társadalombiztosítási alapon járó ellátásokra vonatkozó alanyi jogokat. Az államcél és az alanyi jogok közötti „szoros és kiterjedt kapcsolat", amelyet az Alkotmánybíróság másutt elvi szinten ismert el,[603] itt megkerülhetetlen: mikéntjét az adott ügyben meg kell konstruálni. Ha ugyanis már létrejöttek társadalombiztosítási alanyi jogok, azok tulajdoni védelem alatt állnak. Az ellátási rendszer szervezési vagy pénzelési ki- és átalakítása a minimális alkalmasság felett valóban az állam tetszésére van bízva. A már járó szolgáltatásokat azonban a tulajdonvédelem határain belül garantálnia kell. Az ágyszámhatározat éppen ezt a fenntartást fejezi ki: a vizsgált átszervezések akkor alkotmányosak, ha az állam a társadalombiztosítás ellátási szintjének pénzügyi fedezetéért a rendszer működésétől függetlenül kezeskedik. Erre a garanciára viszont mégis szükséges valamilyen technikai megoldás; s ez vagy a régi rendszer átalakításának korlátja, vagy az új melletti párhuzamos ellátás megszervezése. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, vajon az

[601] ABH 1996, 186., 187. Alkotmányosan releváns szélső eset az Alkotmánybíróság példája szerint az, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás teljesen hiányzik. A 70/D. §-ban meghatározott állami kötelességnek ezen túl nincs alkotmányos mércéje, a legmagasabb szintű egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen.

[602] 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 522.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 208.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 269.

[603] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 138.

ágyszámügyben megoldható-e ez egyszerűen a kereten felül végzett ellátások állami finanszírozásával. Mint már szó volt róla, az állami „kezesség" értéke viszonylagos: a mindenkori törvényi ellátási szintre vonatkozik csupán. A törvény azonban – mint éppen az Alkotmánybíróság határozatai mutatták – megváltoztatható, méghozzá „a szolgáltatások egészéhez képest" jelentősen. Ha új szolgáltatást vezetnek be, vagy a tulajdonvédelem megkövetelte átmeneti idő letelte után döntenek az ellátás megszűnéséről, illetve gyökeres átalakításáról, valóban csak a 70/D. és a 70/E. § minimális követelményét kell figyelembe venni. A megszerzett igények melletti, menet közbeni reformokat azonban az alapjogi védelem határok között tartja. Ez ugyan csak átmeneti, s viszonylagos védelem. Jelentősége mégis az, hogy rajta keresztül még az elvileg szabad, rendszerszintű átalakítások (hatásai) is alkotmányossági kérdéssé válnak, s az Alkotmánybíróság elé vihetők.

Fennmaradó bizonytalanság

Az 1995–1996-os határozatok utáni korszak csalódást okoz. Számottevő döntés az ismétlődő nyugdíjügyeken kívül csak egy témában, a járulékfizetési kötelezettség kiterjesztése kapcsán született. Az összkép az, hogy az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási igények tulajdoni védelmét egy lépéssel sem vitte tovább annál, mint ahogy azt 1995-ben a szolgáltatások nyilvánvaló, állagot érintő elvonására alkalmazta. Ilyen eset csupán egyszer került a bíróság elé, amikor is az özvegyi és szülői nyugdíjakat 1988. január 1-jétől a korábbi 40%-ára csökkentette a törvény. Ez olyan változás volt, amikor a társadalombiztosítási ellátás – a hagyományos alkotmánybírósági szóhasználattal – segélyezésbe „csúszott le": az időskorúak járadéka egészíti ki a nyugdíjminimum 95%-a alá került özvegyi és szülői nyugdíjakat. Az Alkotmánybíróság valóban mintaszerűen alkalmazta a tulajdonvédelemről szóló korábbi megállapításokat. Az olyan özvegyek tekintetében, akik saját jogon nem rendelkeznek nyugellátással, s annak megszerzése életkorukra tekintettel már nem várható el, s ugyanígy a szülői nyugdíjra jogosultakra nézve, a határozat sem a társadalombiztosítási rendszer átalakítására mint közérdekre való hivatkozást nem látta indokoltnak, sem a tulajdonelvonást nem tartotta arányosnak.[604] Más esetekben is felbukkan az ará-

[604] 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82. Az Alkotmánybíróság foglalkozott a nyugdíjrendszer megváltozása és az alanyi jogok viszonyával, a nem saját jogon biztosítottak igényeinek teljes tulajdoni védelmével. Az indokolás szerint ilyen változást a magánnyugdíjpénztárból nyerhető ellátás kompenzálhat (az ezt bevezető csomag része volt a drasztikus csökkenés). Akitől viszont ilyen jogszerzés már nem várható el, ellátásra való jogától nem fosztható meg.

nyossági teszt, ám ezek inkább szövegromlásként értékelhetők. Nem vett el megszerzett jogokat a törvényhozó, amikor a járulékkötelezettséget kiterjesztette olyan tevékenységekre, amelyek korábban mentességet élveztek. Az Alkotmánybíróság – helyesen – nem adott igazat az indítványozóknak, akik a korábbi helyzetet szerzett jognak tekintették. A határozat később mégis vizsgálja, hogy a járulékfizetésre kötelezés nem sérti-e a tulajdonhoz való jogot. Ezt azért zárja ki, mert a járulék és az ellenszolgáltatás között – különösen a betegségbiztosításban – nem követelhető pontos megfelelés, továbbá mert a több forrásból jövedelmet szerző biztosítottak tulajdonát a törvény „az egy biztosítási jogviszonnyal rendelkezőkhöz képest arányosan korlátozza": azonos járulékplafon vonatkozik mindenkire. Ez azonban legfeljebb diszkriminációs probléma megoldása lehet. Az arányosság és a tulajdonvédelem itt nem eredeti funkciójában kerül szóba.[605] Hasonlóan nem kapcsolódik tartalmilag a biztosítási igények tulajdoni védelméhez annak megállapítása, hogy a nyugdíjkorhatár felemelése nem aránytalan[606] – noha ez nagyon is felfogható lehetne egy váromány elvonásaként, s a törvény a fokozatos bevezetéssel éppen egy ide illő arányosságot valósított meg. Az indokolás az arányosság többszöri említése során azonban maga tisztázza, hogy nem erre, hanem a biztosítási és szociális elemek közötti arány megváltoztatására gondolt.

A maradék három nyugdíjhatározat végképp világossá teszi a visszaesést az 1993-as állapotba – a többség részéről is. Az első ítélet nem tartotta alkotmányellenesnek az átlagkeresetekből a nyugdíj megállapításánál figyelembe vehető rész keresetsávonkénti csökkenését. Meglepő, hogy az indokolás 1996-ban kizárólag a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat többségi álláspontját idézi fel, többek között azt az általános tételt, amely szerint a vegyes elvű nyugdíjbiztosítás alkotmányos, ha a megélhetéshez szükséges ellátást nyújtja. Érdekes módon ezt az álláspontot most a teljes bíróság osztja. A biztosítási és szociális elv arányának alkotmányos megváltoztatására a határozat (az önkényesség helyett és a biztosítási elem érvényesülése pontosításaként) azt az új formulát hozza, hogy „a két elosztási elv egyidejű érvényesí-

[605] Ez nem kisebbíti a határozat egyéb érdemeit, különösen, hogy most, a többes biztosítási jogviszonyok törvényi keletkezése kapcsán kidolgozta az összegszerű szolgáltatások (nyugdíj, táppénz) és a betegségbiztosítás alapján járó biztosítási szolgáltatások közötti különbséget, amelynek következményeit a természetbeni szolgáltatások első csökkentésekor (ABH 1995, 268.) így nem vonta le. A határozat meg is indokolja, hogy nincs szó sem szerzett jogról, sem diszkriminációról. Ez elég is lett volna.

[606] 1113/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 685.

tése mindaddig nem alkotmányos probléma, amíg a járulékarányosság elve érvényesül". A sávos degresszió, mint a szociális elem megjelenítője, önmagában nem alkotmányellenes, de a többi szolidaritási elemmel együtt a rendszer az alkotmányosság határán áll. Csak szélső érték, alsó alkotmányossági küszöb van tehát, ahogy azt az Alkotmánybíróság 1993-ban meghúzta.[607] A tulajdoni védelem fel sem merül, de ezt itt még indokolhatja, hogy a vizsgált törvényi rendelkezés valóban nem elvonásról, hanem a rendszer egyik konstitutív eleméről szól; az indítványok az elvet támadják, s nem a sávok és arányok újraszabályozása miatti esetleges veszteséget kifogásolják. Ugyancsak egyhangú – de ezúttal csak formailag – az a határozat, amely szerint nem alkotmányellenes mulasztás, hogy az évenkénti bérkövető nyugdíjemelés bevezetése mellett a törvényhozó nem korrigálta a korábbi nyugdíjakat. A diszkriminációtilalomra alapozott indítvány elutasításához az Alkotmánybíróság újból az 1993-as többségi döntést rekapitulálja. A teljes bíróság kétszer is megismétli, hogy a 70/E. §-ból nem következik sem az életszínvonal megőrzése, sem a nyugdíjak közötti arányok fenntartása. Kétszer jelenti ki a testület azt is, hogy a kisnyugdíjasokat a rendszer egyébként is kedvezményezi; nem alkotmányellenes, hogy a korábbi nyugdíjak külön, további emeléséről a törvényhozó nem rendelkezett. Az indokolás tárgyalja, de nem nevezi nevén a tulajdoni problémát: a nyugdíjak reálértékének csökkenését. Mint 1993-ban, 1996-ban is úgy tartja, hogy ezt a 70/E. § alapján kell, de elegendő is úgy megoldani, hogy az ellátáshoz való jog ne sérüljön.[608] A határozat tehát visszatér ahhoz, hogy a szélső érték felett a törvényhozónak szabad mozgástere van; a tulajdonvédelem lehetőségei szóba sem kerültek. Az 1991-ben és 1993-ban különvéleményt író bírók egyike párhuzamos indokolást csatolt a határozathoz. Ebben a határozat alaptételeit kiragadott részleteknek nevezi, s hosszan idézi az 1993-as különvéleményeket, amelyek mindezzel szöges és elvi ellentétben állnak: a nyugdíjak közötti megkülönböztetés alkotmányellenességét, az értékállandóság követelményét. Az utóbbival, amelyet az Alkotmány 13. § (2) bekezdése támaszt alá, az ellenvélemény is visszatér a rugalmas tulajdonvédelem előtti állapotokhoz. Ez a párhuzamos indokolás valójában a régi különvélemény. Az eredeti állapot a különvéleményen lévők arányát tekintve is

[607] 990/B/1991. AB határozat, ABH 1996, 376–378. Nemcsak a befizetésarányos juttatások alkotmányosak, hanem minden, amíg az ellátás nem szociális segély típusú, illetve nem veszélyezteti a nyugellátásra jogosultak szociális biztonságát. Ennek kifejtése mellett nyilván lapsus az a kitétel, hogy a vizsgált rendelkezés nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/E. §-ával.

[608] 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 448.

visszaállt egy éven belül, amikor ugyanezt a rendelkezést nem mulasztás miatt, hanem azért támadták, mert a Kormány évről évre megállapíthatja a nyugdíjemelés legkisebb és legnagyobb összegét. Az alkotmányossági kérdés ugyanaz, mint 1993-ban volt, csak most nem konkrét nyugdíj-megállapítás, hanem a módszert engedélyező törvény kapcsán. A határozat indokolása is szinte kizárólag az akkori érvek idézéséből áll.[609] A tulajdoni koncepció változása, az annak folytán kínálkozó érzékenyebb védelem, annak a lehetséges közös álláspontnak kipróbálása, hogy a nyugdíjnövelés kaphat-e, s milyen határok között, tulajdoni védelmet, s mindezzel együtt az 1995-ös határozatok elvi hozadékának szélesebb körű alkalmazása elsikkadt. A második Alkotmánybíróság ugyanezt a vitát, ugyanebben a mederben, ugyanilyen eredménnyel folytatta.[610]

A munkához való jog

Az 1994-ben írott beszámoló részletesen ismerteti a taxik száma korlátozásának alkotmányellenességét kimondó határozatot. Ez a döntés elsősorban az Alkotmánybíróságnak a piacgazdaságra, a versenyszabadságra és a vállalkozás jogára vonatkozó nézeteit konszolidálja – pontosabban fejezi be az 1993-ban elvégzett tisztázást.[611] A munkához való jog tekintetében azonban éppilyen jelentős, hogy a határozat megkülönbözteti a munkához való jog szociális jogi és alanyi jogi oldalát. Az előbbi állami kötelességet alapoz meg a munkához való jog gyakorlása intézményi feltételei megteremtésére (foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre). Másrészt viszont az Alkotmánybíróság nem látott alkotmányos indokot arra, hogy a munkához való alanyi jogot csakis a munkaviszony keretében végzett munkára szűkítse. Ennek megfelelően mondta ki, hogy „munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól", s vezette be mindnyájuk

[609] 277/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 741–747. Ezt is hat bíró jegyzi; a régiek közül nyugdíjba ment bíró helyére az akkori különvéleményt írók egyike lépett.

[610] 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.

[611] 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117. A határozat ilyen részletes visszaadására azért volt szükség, mert a kötet csak 1993 végéig tartalmazta a határozatokat. A kiadás alatti új fejleményeket azonban még fel lehetett venni a kísérő tanulmányba.
A piacgazdaság államcél mivoltát a 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249. mondta ki; a vállalkozás jogát az Alkotmánybíróság ugyanebben az évben negatív, védelmi alanyi jogként definiálta [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 341., 342.].

korlátozása alkotmányosságának megítélésére azt a differenciált mércét, amely a munka szabad megválasztása (objektív és szubjektív) feltételei, továbbá gyakorlásának feltételekhez kötése szerint különböztet. Ennél – a viszonylag késői – alaphatározatnál tovább azután az Alkotmánybíróság nem is ment; a munkához való jogról más elvi tételt nem állapított meg. Előbb nem juthatott volna idáig: először a piacgazdaságra, tulajdonra, vállalkozásra, államcélokra és alanyi jogokra vonatkozó nézeteinek kellett megszilárdulnia. Nem volt szükségszerű, hogy ez ne a munkához való jog kapcsán történjék. Tény viszont, hogy nem került a bíróság elé ilyen kifejtésre alkalmas „munkajogi" ügy, olyan meg végképp nem, amely ezt szükségessé tette volna. Így inkább az a feltűnő, hogy a munkához való jog szinte önállótlanul fejlődött. Az alaphatározat is a vállalkozás szabadságáról szól, s nem tipikus munkaviszonyról. Amikor röviddel a taxisügy után az Alkotmánybíróság csakis a munkához való jogra adaptálta a „munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog"[612] negatív, védelmi jogi jellegéről mondottakat, a vállalkozási jogról szóló korábbi határozat nyelvén beszélt.[613]

Az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jogot is [Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés] csupán a diszkriminációtilalom általános szabálya konkretizálásaként érti az Alkotmánybíróság „a munka világára". Szó szerinti értelmezése a piacgazdasággal lenne ellentétben.[614] A nagyszámú, diszkriminációt állító indítványt elbíráló döntés nem is mutat semmilyen sajátosságot a szokásos 70/A. §-ról ítélkező ügyek sorában. A bérezési vagy más különbségeket az adott foglalkozás sajátosságai többnyire kielégítően indokolták. Az Alkotmánybíróság a szorosan vett munkaviszonyok sajátosságaként annyit ismert el, hogy a munkaszerződéseket az állam nagyobb szabadsággal alakíthatja át, mint a polgári jogi szerződéseket – hiszen a munkajog eleve

[612] Ugyanaz a fogalmazási (rövidítési) nehézség zavarta itt az Alkotmánybíróságot, mint a „környezethez való jog" esetén. Ott sem szívesen használta volna az Alkotmányban szereplő, az egészséges környezethez való jog kifejezést, mert azt – mint egy korábbi határozat ki is mondta – tágabban érti annál. Itt pedig szintén nem lehet mindig kifejteni, hogy a munkához való jogról mondottak a vállalkozáshoz és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogra is vonatkoznak (és viszont), valamint, hogy nemcsak a „szabad megválasztásról" van szó, hanem a foglalkozás gyakorlásának szabadságáról is.

[613] Ahogy senkinek sincs peresíthető joga arra, hogy adott vállalkozást, adott jogi formában űzzön, hanem az állam a vállalkozóvá válást nem akadályozhatja, úgy a munkához való jog sem jelent adott munkahely betöltésére való jogot, de még arra sem, hogy az állam mindenkinek munkát biztosítson [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 342.; 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 610.].

[614] 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 459.

kogens szabályokkal átszőtt. A szerződési szabadság a munkaszerződés megkötésében (és felbontásában) lehet teljes, s kevésbé annak tartalmában. Ezért határozatok sora tartotta alkotmányosnak, hogy jogszabály a munkavállaló munkajogi státusát megváltoztatta – feltéve, hogy abból tényleges hátránya nem származott. Így válhatott a szövetkezet és tagja közötti munkamegállapodás munkaviszonnyá; a közszolgálati jogviszonyban dolgozó közalkalmazottá. Ezeket a jogszabályi változtatásokat az Alkotmánybíróság a munkához való jog [70/B. § (1) bekezdés] védőkörén kívülinek ítélte; a körülmények megváltozásának vizsgálata – a polgári jogi szerződésekbe avatkozás sine qua nonja – fel sem merült. A szövetkezeti tag törvénnyel való munkaviszonyba helyezésének kapcsán tért csak ki arra az Alkotmánybíróság, hogy ez a változás a szövetkezetek átalakításának mint társadalmi méretű változásnak a része, s csupán az átmenet idejére szól. Másutt az indítványozók azt sérelmezték, hogy a privatizáció után megkérdezésük nélkül kerülnek jogviszonyba az új tulajdonossal, vagyis hogy a törvény ezt a tényleges „státusváltozást" nem tekinti annak. Az Alkotmánybíróság szerint azonban éppen az áll összhangban a munkához való joggal, hogy a munkáltatói jogutódlás a munkaviszonyt nem érinti. Mindegyik esetben megjegyezte azt is, hogy nyitva áll a munkához való jog negatív oldala: ha a munkavállalónak az új helyzet nem tetszik, szabadon felmondhat.[614]

Az Alkotmány nem tartalmazza kifejezetten *a kényszermunka tilalmát*. Ezt a kérdést egyetlen indítvány vetette csak fel, amely szerint a polgári szolgálat „a hadkötelesek kényszerű foglalkoztatását jelenti", s ellentétes a munka szabad megválasztásával. Mivel a polgári szolgálatra maga az Alkotmány kötelez [70/H. § (2) bekezdés], legfeljebb a munka szabad megválasztásához való jog és a honvédelmi kötelezettség kölcsönös korlátozásának aránya lehetne alkotmányossági kérdés. A polgári szolgálat léte azonban a 70/B. § alapján nem tehető kérdésessé.[615] Érdekes, hogy noha az elítéltek dolgoztatása kétszer is szerepelt az Alkotmánybíróság előtt, az indítványok nem a foglalkoztatás kötelező voltát vetették fel, hanem az elítéltek szerin-

[614] Termelőszövetkezeti munkaviszony: 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 608–610.; közalkalmazott: 527/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 750.; munkáltatói jogutódlás: 500/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 702. Az utóbbi ügyben azt szerették volna a munkavállalók, hogy a munkáltató megváltoztatásakor a munkáltató részéről való felmondás összes kedvezményével mehessenek el.

[615] 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 264–266.

tük diszkriminatív bérezését. Ez azonban a vonatkozó jogszabályok szintjén nem volt megállapítható.[617]

Gyakoribb viszont a közvetett kényszerre hivatkozás (ha nem is így nevezik). Az átvilágítási törvény megtámadásának egyik oka az volt, hogy a törvény hatálya alá esők számára az átvilágítást feltételező többi foglalkozás gyakorlása is „lehetetlen lesz". Erre azonban a jog senkit nem kényszerített, hiszen azok állása, akik vállalták a múltjukra vonatkozó adat nyilvánosságra hozását, érintetlen maradhatott. Az Alkotmánybíróság helyesen tagadta még a 70/B. §-sal való összefüggést is.[618] Hamar kiderült, hogy az esetleges morális kényszer, amire hivatkozni lehetett volna, az adott társadalmi közegben nem működött. Az anyagi kényszer sem alapoz meg a bíróság szerint összefüggést a munka szabad megválasztásának jogával. Az „együttműködést nem vállaló" munkanélküli nem jogosult a jövedelempótló támogatásra. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta, hogy a támogatást igénylő munkanélküli is szabadon dönt arról, hogy elfogadja-e a felajánlott munkahelyet vagy közhasznú munkát; akarata ellenére nem kell dolgoznia. Hasonlóan nem „kényszer", hogy a korengedményes nyugdíjat nem folyósítják azalatt, amíg a nyugdíjas másutt a minimálbérnél magasabb jövedelmet kap. A korengedményes nyugdíjat ugyanis éppen arra tekintettel adják, hogy más kereső tevékenységet nem tudtak biztosítani.[619] Számos indítvány szerint a foglalkozás szabadságát korlátozza, ha egy foglalkozás csakis kamarai tagként űzhető. Az ilyen törvényi előírás lehetőségét a Ptk.-nak a köztestületekről rendelkező része tartalmazza. Az Alkotmánybíróság szerint ez az általános szabály nem alkotmányellenes. Csak az egyes köztestületektől szóló törvények vizsgálata alapján dönthető el, hogy a kötelező tagság nem korlátoz-e aránytalanul alapjogot. A foglalkozáshoz való jog sérelmét az Alkotmánybíróság egyetlen köztestület esetében sem állapította meg.[620]

[617] 176/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 219.; 461/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 233.

[618] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 362.

[619] Munkanélküli: 1449/B/1992 AB határozat, ABH 1994, 564.; korengedményes nyugdíj: 807/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 501. A nyugdíjfolyósítás felfüggesztése csak azokra vonatkozik, akiket a Foglalkoztatási Alap fizet. Itt a munkanélküliség elkerülése a nyugdíjazás oka. Ha a munkáltató adta a nyugdíjat, ő a saját foglalkoztatási nehézségeit oldotta meg; ez a nyugdíjas más keresetét nem érinti.

[620] A Ptk. 65. §-ának vizsgálata: 1283/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 621., 622. Az érvet az összes kötelező kamarai tagság ellen felhozták. Az Alkotmánybíróság a kereskedelmi kamara, az orvosi, ügyvédi és az építészmérnöki kamara, továbbá a hegy-

A megfelelő *foglalkoztatáspolitika* kialakítása az államnak a munkához való jog szociális jogi aspektusából fakadó feladata. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság ezt az elvet többször is leszögezte, ítéleteiben a munkához való jog és a foglalkoztatáspolitika összefüggéséről legfeljebb a munkanélküliek segélyezésével kapcsolatban vesz tudomást; egyébként a munkához való (alanyi) jogot kifejezetten önmagában szemléli. Két vonatkozásban különösen kitűnik ez. Az Alkotmánybíróság a munkához való jog területén teljesen függetlenítette egymástól a nyugdíjat és a munkaviszonyt. (Nem követelte ezt meg az adójogban.) Másrészt a bíróság az egykor másod-, harmadállásnak, mellékfoglalkozásnak nevezett további munkaviszonyok létesítését is kifejezetten egyéni jogi, de legalábbis sosem foglalkoztatáspolitikai oldalról szemléli. 1996-ig a társadalombiztosítási jog, összhangban a meggyökeresedett szokással, úgy rendelkezett, hogy az öregségi nyugdíjat az azt követő naptól lehet „megállapítani", amelyen a nyugdíjra jogosult munkaviszonya megszűnt. (A nyugdíj folyósításának csak a nyugdíjjogosultság után létesített munkaviszony nem akadálya.) Azaz a nyugdíjas kor az aktív kort követi, amelytől különbözik, ha valaki nyugdíjasként dolgozik. A fenti szabályokat minisztertanácsi rendelet tartalmazta, maga a társadalombiztosítási törvény a nyugdíjjogosultságot a nyugdíjkorhatár betöltéséhez és a megfelelő szolgálati idő megszerzéséhez köti. Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa megállapította: a végrehajtási rendelet a törvényben nem szereplő, további szűkítő feltételt szab, azt, hogy a jogosult ne álljon munkaviszonyban.[620] A határozat kizárólag formális indokon nyugszik: a végrehajtási rendelet túlment a végrehajtásra való felhatalmazáson, amikor egy szűkítő feltétellel „újraszabályozta" a tárgyat. Ez pedig az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik: a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel.[621] Hogy a határozat az öregségi nyugdíjat, amely akkor még kizárólag a kötelező társadalombiztosítás keretébe tartozott, úgy kezelte, mint bármely polgári jogi biztosítási viszonyt (a biztosítási esemény bekövetke-

községek és a szabadalmi ügyvivők tekintetében vizsgálta és állapította meg az alkotmányellenesség hiányát.

[620] 45/1996. (X. 22.) AB határozat, ABH 1996, 322.

[621] A határozat egy 1990-ben kelt, szintén háromtagú tanács által hozott határozatra hivatkozik, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott: a végrehajtás során hozott szabályok az egyes fogalmakat kitölthetik, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik. A 17/1990. (VII. 31.) AB határozat valóban ezen az alapon döntött, de a szabályt nem fogalmazta így meg, hanem annyit mondott, hogy a törvény által meg nem határozott fogalom értelmezésénél a törvény szabta keretek között kell maradnia a Minisztertanácsnak (ABH 1990, 175.).

zett, a szolgáltatás mástól nem tehető függővé), az ítélet második részéből egyértelműen kiderül. Ott a bíróság igazat ad az indítványnak abban is, hogy a rendelet alkotmányellenesen különböztet egyrészt a munkaviszonyban állók, másrészt az egyéni vállalkozók, társas vállalkozások tagjai és a szövetkezeti tagok között is: utóbbiak nyugdíja megállapítható, amint a törvényi feltételek bekövetkeztek. A két csoport „társadalombiztosítási helyzetét" a határozat összemérhetőnek tartja, „attól függetlenül, hogy a biztosítás alapjául szolgáló jogviszonyok különbözőek"; s szerinte a fenti különbséget nem indokolja, hogy az egyik oldalon munkaviszonyban állókról, a másikon egyéni vállalkozókról van szó. Az állam munkahelyeket úgy is megnyithat a munkaképes korba érő generációk előtt, hogy ösztönzi a jogosultak nyugdíjba „vonulását" (a munkahelyről) – hiszen megélhetésük elvileg biztosítva van. Hogy ennek alkotmányos eszköze-e a nyugdíj visszatartása, hogy a nyugdíjas foglalkoztatását különösen terhelő adószabályokon kívül lehet-e a munkáltatókat arra szorítani, hogy ne érje meg nyugdíjast alkalmazni; másrészt hogy a nyugdíjból valóban meg lehet-e élni a keresettel összehasonlítható szinten stb. idevágó kérdések, csakúgy, mint az állam különböző beavatkozási lehetősége a munkaviszonyokba és az egyéni vállalkozásba. Ezeket a szempontokat az Alkotmánybíróság nem mérlegelte. Egy utalás van arra, hogy az állam foglalkoztatáspolitikai mozgástere a nyugdíjjogot nyert munkavállalókat illetően megnövekszik, s éppen azért, mert az érintetteknek más megélhetési forrásuk nyílt meg. Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek, hogy a köztisztviselő és a közalkalmazott felmenthető, ha eléri a nyugdíjkorhatárt.[623] Az indokolás rámutat, hogy ezzel egy privilégium szűnik meg: szemben a többi munkaviszonnyal, amely mindig felmondható, a közalkalmazott csak a törvényben felsorolt okokból volt felmenthető. A közszolgálati és köztisztviselői munkaviszony stabilitását azonban a nyugdíjjogosultak vonatkozásában már nem szükséges fenntartani.

A megélhetési források átrendeződését az Alkotmánybíróság maga is figyelembe vette, amikor a társadalombiztosítási járulékok újraszabályozása során a kiegészítő jövedelmek általános járulékmentessége megszűnt.[624] Amikor azonban annak alkotmányosságát kellett indokolni, hogy a rendőr

[623] 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 576.

[624] Vagyis megszűnt a korábbi fő- és mellékállás különbsége, a törvényhozó szabadon dönthet, hogy a különböző – munka- vagy vállalkozói jogviszonyból származó – jövedelmek közül egy vagy több forrást terhel-e meg járulékkötelezettséggel (ha a járulékalap felső határa egységes) [34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 186., 187.].

másodállást és egyéb munkát csak engedéllyel és a belügyi előírások korlátai közt vállalhat, az Alkotmánybíróság megint formális érvekre szorítkozott. A fegyveres erők hivatásos tagjai az e viszonyokban szükségszerű korlátozások ismeretében vállalják a szolgálatot.[625] Akkor is beérte formális indokolással a bíróság, amikor alkotmányosnak találta a 65 év felettiek kizárását az egyetemi „szervezeti egységek", gyakorlatilag a tanszék vezetéséből: a szabály „nem önkényes".[626]

A munkához való jog tágabb összefüggéseiből nem zárható ki, hogy a megfelelő képesítés megszerzésének joga a foglalkozás szabad megválasztásának feltétele. Ezt az Alkotmánybíróság határozataiban, amelyek a felsőfokú oktatás hozzáférhetőségével foglalkoznak, csupán az egyik ítélet egyetlen mondata említi, s a munkához való jog negatív, védelmi jog voltát szembeállítja az oktatáshoz való jog megvalósításához szükséges állami kötelezettségekkel. A többi ügyben, ahol azt a tilalmat tette viszonylagossá az Alkotmánybíróság, hogy a közügyektől eltiltás hatálya alatt álló személy nem folytathat felsőfokú tanulmányokat, éppen a jövendő pálya sajátosságai dönthetik el, hol indokolt fenntartani a kitiltást, s hol nem. A határozat azonban csak az intézmény „működőképessége" szempontjából differenciál, s a korlátozással szemben az érintett személyiségfejlődését (mint az emberi méltósághoz való joga részét) teszi mérlegre.[627] Ahol a szükséges képesítés alóli felmentést szünteti meg a törvény, s a képesítés utólagos megszerzése, annak hossza miatt életszerűtlen, a határozat nem állapította meg a foglalkozás szabad megválasztása sérelmét, s nem is igazította ehhez a foglalkozás gyakorlására még engedett átmeneti idő hosszának megítélését.[628]

[625] 331/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 858.

[626] 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 718. A 65 év „a jelenlegi törvényes nyugdíjkorhatárt évekkel meghaladja". Az Alkotmánybíróság mindkét esetben hivatkozik hasonló korlátozó szabályokra, így a rendőrök esetében a bírákra, országgyűlési képviselőkre, az egyetemi ügyben pedig általában más tisztségekre, s az egyetemi tanár felmentésére 70 éves korában. Amikor az Alkotmánybíróság az alkotmánybírói megbízatás felső korhatárát támadó indítványt elutasította, utalt arra, hogy a tisztség betöltésének összes törvényi feltétele az Alkotmánybíróság zavartalan működését hivatott biztosítani, a fő érv azonban az, hogy egy ilyen szabály megalkotása a törvényhozónak jogában áll [1596/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 616.].

[627] A szembeállítás háttere az első ügyben a már piacosított munkajogi viszonyok, s a még állami dominanciájú felsőoktatás: 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 585., 586. A többi ügy: 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163.; 12/1966. (III. 22) AB határozat, ABH 1996, 241.

[628] Építésztechnikusok tervezői tevékenysége: 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 285–288.; adószakértők: 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976.

Az egyéni munkajogviszonynak „belső" környezete is van: *a munkahelyen belüli szabályok*, amelyek nagyon is érinthetnek alapjogokat. Az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó jogszabályi előírásokkal foglalkozhat. Sőt a közalkalmazott számára törvény írja elő, hogy munkahelyén kívül is köteles „a közalkalmazotti jogviszonyhoz, munkaköréhez és beosztásához méltó magatartást tanúsítani". Az Alkotmánybíróság hosszú vita után végül a szabály alkalmazási körét szűkítette. Az az alkotmányos követelmény, hogy az ilyen „méltatlan" magatartásnak a közalkalmazott „munkaköre vagy beosztása ellátására lényeges és valóságos, közvetlen kihatással" kell lennie, továbbá „alkalmazója érdeksérelmével" kell járnia, gyakorlatilag a magasabb pozíciókra és a kirívó esetekre korlátozza a törvény alkalmazhatóságát. Az alkotmányos követelmény itt nyilvánvalóan kompromisszumot fejez ki a személyiségi jog (a magánszférához való jog) sérelmét valló bírókkal, akikkel szemben a bíróság másik fele bizonyos foglalkozásoknál, például a pedagógusok esetében, a szabályt indokoltnak tartotta. Az indokolás kifejezetten a jogalkalmazóra bízza, hogy az adott esetben döntse el, „mely körök tekintetében elkerülhetetlen és arányos az alapjog-korlátozás", és hogy a konkrét magatartás a rendelkező részben foglalt feltételeket kielégíti-e. A furcsa megfogalmazás az alkotmányossági döntés ilyen áthárításáról a kompromisszum kényszeredett voltát tükrözi.[629]

[629] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 314.

ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK ÉS ÁLLAMSZERVEZETI INTÉZMÉNYEK

A jogállamiság

1990-ben a jogállamiság értelmezése nem játszott számottevő szerepet; 1991-ben több ítéletben ügydöntő jelentőségre tett szert, 1992 első felében pedig az Alkotmánybíróság kidolgozta a jogállamiság jelentését a rendszerváltás összefüggésében és joggyakorlatának alapjává tette [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat].[1] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság – mint a rendszerváltás kulcsfogalma és technikai értelemben is – a jogbiztonsággal azonos jelentést kapott, amit az Alkotmánybíróság, állandó szóhasználata szerint, a jogállamiság „fogalmi elemének" tekint.

a) A 11/1992. (III. 5.) AB határozat indokolásának III. részével járult hozzá az Alkotmánybíróság a rendszerváltás természetének tisztázásához és egyben meghatározta azt a szerepet is, amit a jog és az Alkotmánybíróság e folyamatban betölt. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a rendszerváltás a jog számára csak azt jelentheti, hogy az egész jogrendszert összhangba kell hozni – az új jogalkotást tekintve pedig összhangban kell tartani – az új, jogállami Alkotmánnyal. A jogállamiság ezen általánosan elterjedt koncepciója mellett a határozat a rule of law, illetve a Verfassungswirklichkeit fogalmára is utal, jelezve, hogy a jogállamiságot a legtágabb értelemben érti.

A rendszerváltással kapcsolatban az Alkotmánybíróság két kulcsfogalma a legalitás és a jogállamiság. Mivel a rendszerváltás a legalitás talaján zajlott le, az Alkotmánybíróság nem különböztet Alkotmány előtti és Alkotmány utáni jog között: keletkezésének idejétől függetlenül minden jogi normával szemben követelmény, hogy megfeleljen a hatályos Alkotmánynak. Az Alkotmánybíróság elhatárolja egymástól a legalitást és a legitimitást: a különböző korábbi rendszerek legitimitása értelmezhetetlen a jogi normák alkotmányossága szempontjából. Az Alkotmánybíróság ezzel a nézetével foglalt állást arról, hogy forradalom volt-e Magyarországon; a bíróság a Magyarországon lezajlott fordulatra a „jogállami forradalom" paradox fogalmát alkotta meg. Ennek gyakorlati következménye a legalitás és a jogfolytonosság elve melletti állásfoglalás lett, ami azonban egyáltalán nem került ellentétbe azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen a rend-

[1] ABH 1992, 59., 72., 77.

szerváltás jövőorientált koncepcióját támogatta (lásd novatio) és szembefordult a restaurációs törekvésekkel.

Ha – a jogfolytonosság és a legalitás elismerése ellenére – mégis szükség van a régi rendszerek jogának megítélésére, az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot részesíti előnyben. Ez három esetcsoportban fordult elő.

Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva abból indult ki, hogy a jogállamiság tartalma a jogbiztonság. A két fogalom mindig együtt került említésre. Később állandósult a fordulat, miszerint a jogbiztonság a jogállamiság fogalmi eleme. Így a jogbiztonságot az Alkotmánybíróság beleérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe.[2]

A második esetcsoportban az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek jogszabályok és a rájuk alapozott jogviszonyok ex tunc hatályú megsemmisítését kérték. Az Alkotmánybíróság elutasító ítéletei – például a mezőgazdaság szövetkezetesítésével és az államosításokkal kapcsolatban[3] – a jog kontinuitására és a lezárt jogviszonyok védelmére épültek. A lezárt jogviszonyok védelmében nem lehet aszerint különböztetni, hogy miért és mikor lett az alapul fekvő jogszabály alkotmányellenes. Az *ex nunc*-határozatban [10/1992. (II. 25.) AB határozat] az Alkotmánybíróság a jogállamiságot és a rendszerváltást kifejezetten egymásra vonatkoztatta: az összes múltbeli jogi norma korlátlan megtámadhatósága – tekintettel az Alkotmány radikális megváltozására – a jogbiztonság érdekében azzal ellensúlyozandó, hogy a lezárt jogviszonyok főszabályként érintetlenül maradnak. Egy jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a jogbiztonságra való tekintettel kell meghatározni.[4]

A határozatok harmadik csoportjában az Alkotmánybíróság a formális jogbiztonság és az igazságosság viszonyával foglalkozott. A kérdést először egy párhuzamos vélemény vetette föl, mely a bíróságot óvta attól, hogy állást foglaljon a szociális jogok tartalmát, a szociális igazságosságot illetően: „a jogállamiság [...] kizárólag formális joguralomként értelmezhető".[5] Az alaptézis a törvényességi-óvás-határozatban [9/1992. (I. 30.) AB határozat], az igazságos bírói ítélet követelménye és a jogerő intézménye közötti lehetséges ellentmondás kapcsán került kimondásra. Az Alkotmánybíróság szerint az anyagi igazságosság jogállami követelménye csak a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül valósulhat meg; az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az „anyagi igazság érvényesülésére". Az első elévülési határozat megismétli ezt a megállapítást és kiegé-

[2] 837/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 736.; 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35.

[3] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73.; 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72.

[4] Lásd az Abtv. 43. § (2) bekezdését.

[5] 31/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 136., 141.

szíti azzal a tétellel, hogy egy jogviszony igazságtalan eredménye önmagában még nem érv a jogbiztonság ellen. Azaz: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való."[6] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvények indokolásánál sem elégedett meg az „igazságosság" érvével, hanem megkövetelte annak jogi megalapozását.

b) Az Alkotmánybíróság e gondolatmenet jegyében ragaszkodott ahhoz, hogy a politikai követeléseket – legyen bár indítékuk a rendszerváltás igazságossága – csak az Alkotmány keretei között lehet érvényesíteni. A történelmi helyzet rendkívüli volta figyelembe vehető, de ez nem vezethet az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztéséhez. „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani." Az Alkotmánybíróságnak újra és újra föl kell tennie a kérdést „hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva".[7] Ez a felfogás alapozta meg a visszamenőleges büntető törvényhozást alkotmányellenesnek minősítő ítéletek sorát, azaz az előző rendszerekben súlyos bűnöket elkövető személyek visszaható hatályú törvény által történő felelősségre vonását.[8] A jogállamiság azonban szinte minden ítéletben visszatér, ami a rendszerváltással kapcsolatos: a kárpótlási és államosítási ügyekben, az alkotmányos büntetőhatalom elméletében, a régi szakszervezetek számadási kötelezettségével kapcsolatban.[9] Ha kimondatlanul is, de a köztársasági elnök hatáskörével kapcsolatos döntéseket is a jogállamiság vezérelte: az Alkotmánybíróság szilárdan megvonta az elnöki jogosítványok határait, s ezzel megelőzte, hogy a hatásköröket a „szokásjog", azaz a tényleges hatalmi viszonyok, a zsákmányelv alakítsa ki.[10]

A jogállamiság elve vezérelte azokat a döntéseket is, melyek kizárták a diszkréciós mérlegelési lehetőségeket az alapjogok érvényesülésével kapcsolatban.[11] Számos ítélet azért semmisített meg jogszabályokat, mert kihirdetésük

[6] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 82.

[7] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 83.

[8] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300.; 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

[9] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 56.; 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.

[10] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.

[11] Legelőször a törvényességi óvással kapcsolatban.

előtt hatályba léptek, avagy kihirdetésüktől és hatálybalépésükig túl rövid idő maradt.[12]

c) A jogbiztonság jelentősége – melyet az Alkotmánybíróság összekapcsolt a jogfolytonossággal – a korszak politikai és ideológiai változásaiba helyezve válik világossá. A történelmi tapasztalatok szerint a diktatúrák bukása után gyakran a természetjog tölti ki az ideológiai és akár a jogi vákuumot is. Magyarországon úgy bukott meg a szocializmus, hogy nem lépett helyébe győztes ideológia (legföljebb az egykori ellenzéki pártok ideológiáinak harca). Az Alkotmány az 1990. nyári módosítás óta ideológiailag egyértelműen értéksemleges.[13] Amikor az Alkotmánybíróság megvonja azokat a határokat, amelyeken túl egy politikailag vagy ideológiailag megalapozott törvényhozói koncepció már nem egyeztethető össze az Alkotmánnyal, lehetőség szerint nem hivatkozik jogon kívüli értékekre. Az Alkotmánybíróság soha nem hivatkozott az „Alkotmány értékrendjére", hanem mindig az Alkotmány pozitív intézményeire támaszkodik, illetve olyan értékekre, melyek valamilyen jogintézmény vagy alapjog normatív tartamának részét képezik. Ilyen „érték" a jogbiztonság; az Alkotmánybíróság azonban előnyben részesíti a lehető legsemlegesebb eljárási garanciákat. A rendszerváltás nagy politikai-ideológiai vitáit ezzel a hozzáállással tudta az Alkotmánybíróság alkotmányjogi problémává transzformálni, és így semlegesíteni. Az Alkotmánybíróság előnyben részesíti az alkotmánypozitivizmust a természetjoggal szemben.

Az adott történelmi helyzetben az alkotmányosság semleges és objektív mértéke stabilizáló hatású. Ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak határesetekben meg kell nyilatkoznia arról, hogy felfogása szerint mi az egyes jogok és intézmények értéktartalma. A „saját" értelmezés lehetősége a rendes bíróságok esetében is a bírói hatalom függetlenségének biztosítéka a parlamenttel és a végrehajtó hatalommal szemben, akik a törvényeket és végrehajtásukat politikai programjuk szerint határozzák meg. A bíróságok ítélkezése függetlenségének és állandóságának felel meg az Alkotmánybíróság szótárában a „láthatatlan alkotmány"

[12] Ez leginkább adók és illetékek egyik napról a másikra történő bevezetésére áll. Az Alkotmánybíróság állandó joggyakorlata folytán ez az – előző rendszerből örökölt – gyakorlat megváltozott.

[13] A kerekasztal-tárgyalásokon elért kompromisszum eredményeképp az Alkotmány 2. § (1) bekezdése eredetileg így hangzott: „ A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek." A hatályos szöveg 1990 júniusa óta: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam." Ennek a változásnak módszertani következményeit a halálbüntetés-határozathoz írott egyik párhuzamos vélemény vonta le [23/1990. (X. 30.) AB határozat, ABH 1990, 89.].

metaforája, mely az egyes ügyekben elvégzett alkotmányértelmezésekből összeálló koherens rendszert fejezi ki szemléletes formában. Ezzel kívánta elkerülni az Alkotmánybíróság az ideológiai alapú alkotmányértelmezést.

d) A fentiek szerint az első Alkotmánybíróság félidejében már nemcsak készen állt és gazdag gyakorlattal kibontakozott a jogállam értelmezése, hanem négy év távlatából már úgy lehetett visszatekinteni rá, mint a rendszerváltás immár lezárult korszakának egyik kulcsfogalmára, amelynek szerepét megnyugatóan el lehet helyezni a történelemben. Valóban, a jogállamiság és jogbiztonság ikerfogalmait az Alkotmánybíróság 1992-ben úgy fejtette ki, és olyan súlyú ítéleteket épített erre az alapra, hogy a koncepció megváltoztatása az egész alkotmánybíráskodás épületét romba dönthette volna. A jogállam és rendszerváltás kapcsolata jogosan uralta a korszakot; ám a jogállamiság tartalmi koncepciója – attól függetlenül, hogy mindig meg fogja őrizni annak nyomait, milyen történelmi környezetben került kifejtésre – ki fogja állni az idő próbáját. Tíz év múltán visszanézve immár ez az akkori körülményektől való emancipáció látszik. Már csak ennyivel nagyobb távlatból is sokkal gazdagabb a kép, mint ami a rendszerváltás „rendkívüli" közeléből látszott. Mint az ugyanarról a városról vagy várról készült vedutákon, az alaprajz, a szerkezet tisztán kirajzolódik, a jelentős épületek eligazítóan kimagasodnak, s a különböző lapok más-más hangulatát leginkább a staffázs-figurák adják. Egyiken még a rendszerváltás emberei állnak az előtérben, s tovább magyarázzák a jogbiztonságra kihegyezett magyar koncepciót a kongresszusra érkező külföldi alkotmánybíráknak; ebből lesz majd a retrospektív és előremutató rendszerváltások szembeállítása. Más képeken mesteremberek látszanak; valószínűleg azoknak a városnegyedeknek a lakói, ahol a jogállamiság technikai részleteit munkálják ki mindennapi használatra. A jogállam elvének alapvető szerepe továbbra is megmaradt, de a rendszerváltás szimbolikus határozataiból származó „formális" minősítését az Alkotmánybíróság egész gyakorlatának fényében korrigálni kell: meg kell magyarázni, hogyan, s miért egyensúlyozott a bíróság az eljárási garanciákat preferáló jogbiztonság és az Alkotmány tartalmi értékeinek érvényesítése között. Emellett foglalkozni kell egyrészt magának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének gyakorlatával: hogyan lehetett a jogállamiság sérelme alapján alkotmányellenességet megállapítani. Másrészt számba kell venni mindazokat a mércéket és intézményeket, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogállamisággal többé-kevésbé tudatosított összefüggésben használt. Ezek, visszatekintve, a jogállam elvének sokrétű tartalmat adtak. A jogállamiságnak – mint az állandó formula mondja – „lényeges elemét" képező, az abból „eredő" vagy „fakadó" jogbiztonság mellett éppen olyan

fontos „alkotórésze" a hatalmi ágak elválasztása és együttműködési kötelezettsége; az alapjogok biztosítása a törvényi szabályozási szint és a jogkorlátozások korlátai által; a jogalkotásban a visszaható kötelezettségmegállapítás tilalma, a jogszabályok megismerhetőségének (és megérthetőségének) megkövetelése; a hatósági diszkréció visszaszorítása; a bizalomvédelemnek az előzőekben nem nevesített alkalmazásai; s a „jogbiztonságot" szolgáló olyan eszközök is, mint az Alkotmánybíróság tipikus tényállásokra alkalmazott állandó döntési kritériumai, például az „eredeti teher".

A jogállamiságot tehát az Alkotmánybíróság két vonatkozásban dolgozta ki. Az egyik a jogállamiság és rendszerváltás kapcsolata, amely érthetően az első éveket uralta; a másik a jogállamiság „normális" beillesztése az Alkotmány alapelvei közé és technikai aspektusainak véglegesítése, amely az első Alkotmánybíróság működésének egészét tekintve már jól látható. Ez a felosztás ugyan viszonylagos – hiszen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének mindennapos alkalmazásával az Alkotmánybíróságnak elejétől kezdve foglalkoznia kellett –, de máris rámutat arra az ellentétpárra, amellyel minden rendszerváltó alkotmánybíróságnak meg kell küzdenie, s amely éppen a jogállam fogalmában elkerülhetetlenül megjelenik: a „rendkívüliség" és a „normalitás" közötti választásra. A jogállam rendszerváltó problémáinak saját nyelvezete, sőt saját ideológiája van (mert az Alkotmánybíróság alapvető választásra kényszerül, amelyet meg kell magyarázni).[14] Itt a recepció lehetőségei is igen korlátozottak. Noha az európai alkotmánybíráskodás elterjedésének három hulláma „rendszerváltozásokhoz" kapcsolódott, a történelem éppen a részletekben nem ismétli önmagát; az alapvető etikai és politikai választásokra nincsen „európai standard". Ez első pillantásra meglepő lehet. Magyarázata az, hogy nem „jó" és „rossz" között kell választani, hanem a rendszerváltás alapkérdéseinek többféle alkotmányos megoldása lehetséges. Az alkotmánybíró lelkiismereti felelőssége az, hogy az saját országa rendszerváltásának leginkább megfelelő megoldást válassza; azaz azt, amely a jogállam és az alkotmányosság megszilárdulásának leginkább használ van. Erre alább visszatérek; ide az a megjegyzés kívánkozik, hogy Magyarországon az első évek közhangulata kedvezett az Alkotmánybíróság választási szabadságának. A kor *uralkodó eszméi* a rendszerváltás éveiben a

[14] Legalább minden alkotmánybírónak saját maga számára tisztáznia kellett, miért döntött úgy, ahogy döntött; mint látni fogjuk, lelkiismereti problémáról is szó van. Más kérdés, hogy a nagy rendszerváltó döntéseket egy-egy bíróság mennyire reflektíven hozza meg; magyarázza-e mélyebb indokait, mint a magyar Alkotmánybíróság, vagy csupán a kor politikai nyelvezetét használja (amely a vizsgált törvényből és a törvényhozás történetéből adva van, mint Csehországban).

„jogállamiság" és az „Európába való visszatérés" voltak. Ezt mindenki elfogadta, s a politikai pártok is csak a megvalósítás módját tekintve küzdhettek egymással.[15] A kettő olyan szorosan összefonódott, hogy az „Európa-ideológia" nagy szerepet játszott a jogállamiságot képviselő Alkotmánybíróság döntéseinek elfogadásában – olyan témákban is, amelyekben európai minta nem lévén, a saját útját járta. Ezzel szemben a jogállamiság szokásos technikai eszköztára a közös európai alkotmányjogi kultúrában valóban rendelkezésre és átvételre készen állt.

„Rendkívüli történelmi körülmények" és a jogállamiság
Formális garanciák és alkotmányi értékek

A jogállamiság és a rendszerváltás kapcsolatában a jogállamiság szimbolikus szerepe természetes. Az európai posztkommunista rendszerek alkotmányaikban jogállamként határozzák meg magukat, s ez az a minőség, amely a korábbi politikai és állami berendezkedéssel szembeni különbségeket összefoglalóan kifejezi. A korábbi „nem jogállammal" szembeni különbségeket az Alkotmánybíróság is szimbolikus ítéletek sorában tette mindenki számára felfoghatóvá és érzékelhetővé.

a) Magyarországon az „átmenet" különösen fokozatos volta miatt a jogállam megkülönböztető szerepe nagyon fontos volt. Nálunk a rendszerváltás előtti időben is élvezhetők voltak bizonyos szabadságok, anélkül azonban, hogy garantáltak lettek volna. Azt *a különbséget* kellett mindenki számára demonstrálni, ami aközött állt fenn, hogy a korábbi, nem jogállami rendszerben ezek a szabadságok csupán *engedélyezve* voltak, míg a jogállamban *kikényszeríthető joggá* váltak. A jogállam javára szóló különbséget kellett tehát példaszerűen, határesetben is szilárdan megjeleníteni: hogy most a jog uralkodik a politika felett, hogy a pozitív jog biztosságában feltétlenül bízni lehet, s hogy *az új Alkotmányba foglalt garanciák mindig és feltétlenül érvényesülnek.* (A „jog" uralma a politika fölött különösen demonstrációra szorult, amikor a politika előszeretettel hivatkozott a [természet?]jogra, amely a jogtalanság kora után most végre érvényesülhet; amikor a politikában a bűn, büntetés, megbocsátás, bocsánatkérés és az igazságosság, sőt a szintén természetjogi magasságba emelt jogos és elévülhetetlen tu-

[15] Antall József miniszterelnök jogállami és európai elkötelezettsége, továbbá közjogi felkészültsége az egyik részről, az akkori legnagyobb ellenzéki erő, a szabad demokraták emberi jogi beszédmódja, és a politikai viták alkotmányjogi kanalizálása másrészről, s végül a jogállamiság eszméjével átitatott közélet, nem egyszerűen kedveztek az alkotmánybíráskodásnak, s erősítették azt kedvező reagálásukkal, hanem a fokozott várakozások fokozott felelősséggel is terhelték az Alkotmánybíróságot.

lajdon fogalmai kavarogtak, miközben a törvényhozás képtelen volt tisztázni, hogy a kárpótlást milyen jogalapon is nyújtja.)

Magyarországon nemcsak a „jog" uralmában való hitet kellett helyreállítani (megteremteni?), hanem az alkotmány mindeddig ismeretlen minőségét is hitelessé kellett tenni. Az Alkotmány az első olyan írott alkotmány volt, amely *közvetlenül alkalmazandó jogként* hatályosult. Az Alkotmánybíróságnak – amelynek létét csakis ez a fajta alkotmány alapozza meg – *az új Alkotmány feltétlen érvényét* ezért is őriznie kellett. A szintén „új" bíróság nem választhatta azt a megoldást, hogy az alkotmány uralma alól éppen a rendszerváltás legfontosabb kérdéseiben tesz kivételt. Ennek a fajta bíráskodásnak egyfelől a „jog" uralmát kellett hihetővé tenni. Az Alkotmánybíróság folyamatosan demonstrálta, hogy a jog határt szab a politikának, s hogy éppen ez az alapvető különbség a korábbi rendszerrel szemben, ahol a jog a politika eszköze volt. Másrészt viszont az a jog, amelyet az Alkotmánybíróság érvényre juttatott, nem a technikai érdekű szabálytömeg volt, hanem egy „magasabb rendű jog", amelyet az Alkotmány képviselt. Ezért is vált alapkérdéssé az Alkotmánybíróság és az emberek számára is, hogy az Alkotmány – annak értelmezése és gyakorlata – mennyire stabil és megbízható, ám ugyanakkor az is, hogy mennyire van összhangban a joghoz és igazságossághoz fűzött alapvető értékekkel és várakozásokkal. A jogállam fogalma szempontjából ez a kérdés azt is felvetette, hogy *hol vannak* lefektetve ezek az ideális normák. Mindenütt felmerült a kérdés, vajon a rendszerváltás megoldható-e szigorúan a „normális" viszonyokra szánt jogállami alkotmány keretei között, vagy az átmenetiség, a rendkívüli és egyszeri történelmi helyzet feljogosít arra, hogy az Alkotmány garanciáinak feltétlen érvényét mégiscsak kivételekkel gyengítsük. Itt nem a minden rendszerváltó országban megjelenő, érzelmekkel fűtött követelésre gondolok, hogy tudniillik először ki kell egyenlíteni a számlát, azután jöhet a jogállam. A kérdés magasabb szinten is felmerül: vajon most végre az alkotmány uralkodik-e, vagy vannak még magasabb normák – mindenekelőtt az igazságosság –, amelyek ebben a rendkívüli helyzetben, de csak most az egyszer, az alkotmány formális garanciáit az anyagi érték nevében áttörhetik. *Mi tehát az a valóban végső „jog"*, amely ezekben a határesetekben érvényre jut?[16]

A magyar rendszerváltásban az Alkotmánybíróságra hárult (vagy inkább maradt) az a feladat, hogy az „átmenet" kérdéseit legalább a maga – nagyon fontos – területén *tiszta fogalmakkal* elmondja és rendszerbe foglalja.

[16] A kérdést ezelőtt Nürnberg tette aktuálissá. Van tehát modern érv és irodalom, amelyre támaszkodni lehet, s valóban, Németországban az akkor a természetjog javára döntő „Radbruchsche Formel" most népszerű lett.

Hamar kiderült ugyanis, hogy a politikától ezekben a témákban fogalmi rendezettséget nem lehet várni. A joguralom hitelességéhez azonban a következetes rendszer is hozzátartozott. Ez illesztette a „rendkívüli" helyzeteket és feladatokat is a jogállam építményének egészébe. A tulajdonviszonyok átrendezésének, az igazságtételnek az alkotmányosság átfogó – és mindenütt tapasztalható – rendjéhez kellett tartozniuk. Az Alkotmánybíróság tehát kifejlesztette a maga „rendszerváltó" dogmatikáját, amellyel ezeket a rendkívüli eseteket a jogállam normális vérkeringésébe kapcsolta. Ebben is különböztek a választható utak: aki az alkotmánnyal szemben a természetjogi igazságosságot választotta, beérhette az erre való hivatkozással (meg a Radbruchsche Formel idézésével), külön dogmatikai beágyazással nem kellett fáradnia. A magyar nováció, az eredeti teher, a kockázati gondolat felhasználása az elévülésre stb. viszont e fáradozás gyümölcsei.

Mindenképpen helyénvaló a figyelmeztetés, hogy bár a rendszerváltás és jogállamiság kapcsolatának tisztázása megkerülhetetlenül választ elé állította az Alkotmánybíróságot, választani egyaránt jogállami megoldások közül kellett; továbbá a választás a jogállami átalakulás egészét tekintve mégiscsak részkérdésekre – Hegellel szólva „a kivitel módjára" – vonatkozott. Például a magyar Alkotmánybíróság jogállamfelfogását a jogbiztonság túlhangsúlyozásával szokták jellemezni; s valóban, a jogbiztonság és jogállam szinte szinonim használata az elévülési ítéletek kapcsán vált ismertté külföldön is. A jogbiztonság azonban csak egy valóban korlátozott rendszerváltó témában szerepelt úgy, mint az anyagi igazságossághoz való, az eljárási garanciáktól függetleníthető igény ellenpárja (tudniillik a visszaható büntetőtörvény tilalma, továbbá az alkotmányellenesség következményeinek levonása kapcsán a lezárt jogviszonyokra). Egyébként a jogbiztonság „normális" szerepe – mint mindjárt látni fogjuk – mindvégig érvényesült olyan szabályokban, mint a norma világosságának követelménye, vagy olyan intézményekben, mint a bizalomvédelem, illetve a szerzett jogok védelme. Sőt, közelebbről nézve a szokásos rendszerváltó témák egyike, az átvilágítás (sajnálatos) magyar története folytán már egészen a „normális" kerékvágásba került. Azt is látni fogjuk, hogy az Alkotmánybíróság igyekezett a rendszerváltó ítéletek hozadékát olyan – gyakran más területekre vivő – dogmatikai szabályokká transzponálni, amelyek azután állandó, „semleges" alkalmazásra alkalmasak voltak (lásd például a tulajdoni rendszerváltásból származó egyenlőségi tesztet). A „rendszerváltás és jogállamiság" témájának parciális volta azonban abból a szempontból is megvilágítandó, hogy az alapkérdésben, *a rendszerváltás forradalmi jellegében nem volt, és*

nem is lehetett vita.[17] A „jogállami forradalom" ehhez képest a forradalmi változásoknak az Alkotmánybíróság által is ellenőrzött és alkotmányos mederben tartott „kivitele".

Az Alkotmánybíróság a jogállam és a rendszerváltás kapcsolatáról való felfogását a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban és indokolásában foglalta össze, amely az első elévülési törvény vizsgálata eredményeképpen az Alkotmány garanciáinak feltétlen érvényesülését demonstrálta akár az igazságossággal szemben is. Ez az ítélet azonban nem nézhető önmagában, s nemcsak a közvetlenül előkészítő két határozat tartozik elemzéséhez [a törvényességi óvásról szóló, és az úgynevezett ex nunc-határozat, 9/1992. (I. 30.) és 10/1992. (II. 25.) AB határozat], hanem az „igazságtétel" további alkotmánybírósági megítélése a nemzetközi jogi út kinyitásáig [53/1993. (X. 13.) AB határozat] és az erkölcsi kártérítésig [1/1995. (II. 8.) és 22/1996. (VI. 25.) AB határozat]; az előzmények oldaláról pedig már a szabad választásokat követő fél éven belül a jogfolytonosság mellett döntő, első kárpótlási határozattal [21/1990. (X. 4.) AB határozat] kezdődő ítéletsorozat is. Ide tartozik a (megkésett törvényt vizsgáló) átvilágítási határozat is, amely – belátva, hogy itt már nincs szó valódi rendszerváltásról – az információszabadság, azaz a közérdekű adatok hozzáférhetősége problémájaként kezelte a kérdést [60/1994. (XII. 24.) AB határozat].[18]

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében a jogállamnak két jelzője van: a Magyar Köztársaság független és demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság – ismerve a paragrafus keletkezéstörténetét – egy megjegyzésen kívül nem foglalkozik ezekkel; s a jogállam egyéb lehetséges minősítéseivel is csak annyiban, hogy konstatálja: az Alkotmány nem beszél szociális jogál-

[17] Ezt a 11/1992. (III. 5.) AB határozat győzedelmes hangsúllyal tartalmazta: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«." (ABH 1992, 80.) Az átvilágítási törvényről szóló határozatban már figyelmeztetően hangzik: „Azt a tényt azonban továbbra is figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltás »politikai szempontból forradalmi változás« volt; hogy az Alkotmány előtt Magyarország nem volt jogállam." [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 350.]

[18] Itt érte utol a valóság az Alkotmánybíróság kezdettől követett ideáját, hogy tudniillik úgy ítélkezett, mintha normális viszonyok között, hagyományokkal rendelkező jogállamban tevékenykedne. Az Alkotmánybíróság tudomásul vette, hogy az adott esetben annál rosszabb a valóságnak.

lamról.[19] Az ebből levont eseti következtetést azonban – „a jogállamiság deklarálása Magyarországon tehát kizárólag formális joguralomként értelmezendő" – valóban alkalom szülte, s a fogalom tartalmi nyitottságára utaló azonnali korrekcióval együtt olvasandó.[20] Az utóbbi a lényeg: az Alkotmánybíróság nem akarta megkötni a jogállamiság tartalmát sem a szociális igazságosság valamilyen mértékével, amely a gazdasági rendszerváltást fékezhette volna, de nem akarta azt sem lehetővé tenni, hogy előre megfogalmazott tartalmi korlátok közé szoruljon a jogállam értelmezése, amely ilyen általánosságban csak ideologikus lehetett volna. Tanácsos volt ettől tartózkodni.[21] Ekkor, az első évben, még az sem volt előre látható, hogy a „formális joguralom" hamarosan veszélyes kontextusba kerül, mert a formális jogállam a megszilárdult fogalomhasználat szerint már olyan tartalmat hordoz, amelyet az Alkotmánybíróság biztosan nem akart követni, s korábbi szóhasználatával biztosan nem ennek akart helyet készíteni. A jogbiztonság és materiális igazságosság szembeállítása az igazságtételi ügyekben nem a formális jogállam mellett foglalt állást.

[19] A keletkezéstörténethez lásd a 13. jegyzetet.
Nincs folytatása és súlya annak, hogy a 9/1992. (I. 30.) AB határozat a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot a köztársaság három alapértékének nevezi (ABH 1992, 64.). A szociális jogállam deklarálásának hiányára [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 141.] sem térnek vissza később a szociális jogokkal foglalkozó ítéletek, éppoly kevéssé, mint a szociális piacgazdaság említésére a preambulumban.

[20] Az idézet a pénzügyminiszter parttalan alkotmányértelmezési indítványa visszautasításához írott párhuzamos véleményből való (lásd előző jegyzet), s arra irányul, hogy a szociális jogok tartalmának konkrét meghatározását ne hárítsa a Kormány az Alkotmánybíróságra. A 2. § (1) bekezdés csak szubszidiáriusan használható: ha az adott kérdésre nincs az Alkotmányban nevesített jog. Megismétli a jogállam formális deklarációnak minősítését, de mindjárt korrigálja is azzal, hogy „tartalmilag azonban a jog uralmát és a jogbiztonság lehetséges követelményét fejezi ki" a 837/1990. AB határozat (ABH 1991, 736.), amelyet háromtagú tanács hozott.

[21] Emlékezetes a szocialista Alkotmány rendelkezése, hogy az alkotmányos jogokat a szocializmussal összhangban lehet csak gyakorolni. Nem lett volna szerencsés ezt úgy folytatni, hogy a szabadságjogok csak a demokrácia érdekével összhangban fejthetők ki – ami a közgondolkodás számára kézenfekvő lett volna (s bizonyos jelek szerint a bíróságok számára is, mint az egyesülési jognál hivatkozott ítélet mutatja). A „wehrhafte Demokratie/militant democracy" koncepciójával szemben a „rendkívüli történelmi körülmények" egy sokkal liberálisabb alapvetést követeltek meg. A garanciák az Alkotmány ellenségeit is megilletik: a határt az egyes szabadságjogok értelmezése során, konkrétan kell megvonni.

b) A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban a jogállamiság elemzése azzal kezdődik, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. Ez kifejezte a „forradalmi" változás megtörténtét az új alkotmány elfogadásával, de egyszersmind azt is, hogy „a jogállam megvalósítása folyamat". Ez a kettősség ismétlődik a rendkívüliség és a normális jogállami viszonyok együtt kezelésében. A „normális" jogállami viszonyok megelőlegezése az első pillanattól kezdve nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság stratégiai választása volt. Ez a döntés aztán az emberi jogok recepciójának egészére hatott, hiszen ezt a folyamatot nem lehet egy normális és egy rendkívüli részre osztani. A magyar Alkotmánybíróság már 1992-ben hangsúlyozta, hogy a rendszerváltás befejeződött – sőt jogilag már az új Alkotmány kihirdetésének pillanatában megtörtént. Ha ítéletekben nem is, de előadásokban elhangzott, hogy a bíróság úgy ítélkezik, ahogy megállapodott jogállamokban szokás; másrészt amit az Alkotmánybíróság a rendszerváltó ügyekben tesz, az is bármely normális jogállami alkotmánybíróság tevékenységének része lehetne – rendkívüli vagy politikai érdekből annak állított körülmények ugyanis mindig vannak, és megfelelően kezelendők.[22] A „rendkívüliséget" tehát az Alkotmánybíróság tompítani igyekezett. Erre szolgáltak a már említett semleges közegben és hosszú távon is használható megoldások a rendszerváltó ítéletek fogalmi hozadékából. Ide tartozik, hogy az Alkotmánybíróság, melyet éppen az első időkben hevesen támadtak aktivizmusa miatt, s amiatt, hogy ítéleteit – mint mondták – nem lehet az Alkotmány szövegéből levezetni, nagyon is igyekezett kerülni a szövegen túli hivatkozásokat. Nem hivatkozott sosem jogforrásként „az Alkotmány értékrendjére",[23] kerülte, hogy alkotmányos értékeket az egyes neve-

[22] Az Alkotmánybíróság gyors és sikeres nemzetközi elfogadása, sőt egyenlőkénti befogadása a régebbi alkotmánybíróságok közösségébe is arra ösztönözte az Alkotmánybíróságot, hogy megkülönböztesse magát az olyan országoktól, amelyek vég nélkül az átmenetre hivatkoztak, s megértést és segítséget kértek. Lásd például az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának megnyitóján elhangzott előadást ebben a kötetben.

[23] Mindig kérdésessé tehető – a szokásos alkotmányértelmezési feladatokat most teljesítettnek feltételezve –, mi is a „legfőbb törvény" tartalma, és határesetekben mi is annak forrása. Az alkotmány generálklauzuláinak akár tág értelmezése is – mint a jogállamiságé vagy a demokráciaelvé – még nem lépi túl a pozitív jog határát. Előfordult azonban, hogy „az alkotmány szellemére" kellett alapozni alkotmánybírósági határozatokat (mint oly gyakran Lengyelországban az 1997-es alkotmány hatálybalépése előtt, amikor a korábbi alkotmány a szokásos alapelvi klauzulákat sem tartalmazta); hogy az alapelvek teljes készlete dacára „az alkotmány értékrendjével" indokolt a bíróság (lásd a korai német alkotmánybíráskodást), s végül, hogy a pozitív jog

sített alapjogok tartalmán kívül keressen, s a politikában szóhoz jutó természetjogi érvekkel szemben igyekezett pozitivistának mutatni magát. Ezt az általános attitűdöt erősítette fel a rendszerváltó ítéletekben az írott alkotmány garanciáihoz való ragaszkodás. Ez az igazságtétel és reprivatizáció körüli politikai harcokban kifejezetten a formális jogállamiság vádját hozta az Alkotmánybíróságra. A bíróság azonban fenntartotta magának, hogy a szükséghez képest hangsúlyozza a formális garanciákat vagy az anyagi értékeket.[24]

c) Elismerhető-e alkotmányjogilag a történelmi pillanat rendkívülisége? S mire jogosít? Van-e valós választási lehetőség a folyamatosság és a teljes cezúra között, vagy csupán szimbolikus az alternatíva valamelyik tagjának hangsúlyozása? Megfordítható-e jogilag az idő folyása: az-e a valódi folyamatosság, ha a jogállam időszámítása a nem jogállami rezsimeket figyelmen kívül hagyva a negyven évvel ezelőtti állapotokhoz kapcsolódik, vagy az, ha az idő természetes folyásához illeszkedik? A rendszerváltás jogi értelmezése állandóan a történelmi és a szimbolikus idő kettősségébe ütközött, amikor az átmenet, a kontinuitás vagy a restauráció fogalmait kellett értelmeznie. Mindez annak keretében történt, hogy az alkotmánybíróságoknak magyarázniuk kellett a „magasabb jogot", azaz az alkotmányt és mindazt, amit mögötte és fölötte állónak tekintettek. Ezek az értelmezések és ítéletek határozták meg a rendszerváltás jellegét – és stílusát is – az egyes országokban, s szabtak egyben az emberi jogok befogadásának keretet.

Az új, alkotmányos rend megalapozásában a legnehezebb magának az „átmenetnek" az értelmezése volt. Hogyan lehet ilyen határozatlan fogalomra rendszert építeni? Ki vagy mi határozza meg az „átmenet" végét, miközben ezt a minősítést oly könnyű kézzel, de nem következmények nélkül alkalmazzák egy országra, társadalomra vagy jogrendszerre? Az „átmenet" nyilvánvalóan fennálló és szükséges állapot, amely a „normális" helyzetre, s az egyenrangúságra vezet. De az átmenet egyszersmind rendkívüli állapot, amely a céltól, a normálistól és teljes értékűtől nézve a csekélyebb értéket

ellenére az igazságosság – vagy a pozitív joghoz való ragaszkodás következményeinek elviselhetetlen igazságtalansága – a döntés alapja. Az első két esetben még megkockáztatható, hogy végső soron az alkotmány a jogforrás, a harmadikban azonban a természetjogi elv éppen az alkotmányi garanciák helyettesítésére, azaz félretételük igazolására szolgál. Ennek parancsoló szükségét azok, akik ezt az utat választották, a rendszerváltás konkrét történeti szituációjából vezetik le.

[24] Hasonlóan ahhoz, ahogy a vallásszabadság témájában az elválasztás elve, illetve a kooperáció között egyensúlyozott, a mindenkori veszélytől függően. Lásd az *Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények* című tanulmányt ebben a kötetben.

jeleníti meg, s ebben a minőségben a normális állapot követelményei alóli időleges feloldozást is magában foglalja. Az átmenetnek ez az oldala az emancipációval éppenséggel ellentétes.

A rendszerváltás jellegét az egyes országokban nagyrészt az határozta meg, hogy a korszak „normális" vagy „rendkívüli" voltát hangsúlyozták-e inkább. A rendszerváltás nagy, szimbolikus kérdéseit tekintve – de ezek között a büntetőjogi „igazságtétel" ügyében bizonyosan – a választás elkerülhetetlen volt. Németország tudalévőleg az igazságosság alapján ítélkezett. A csehszlovák és a lengyel alkotmánybíróság is lehetségesnek tartotta, hogy – hangsúlyozottan kivételesen és egyszeri alkalommal – az alkotmány büntetőjogi garanciáit a törvényhozó figyelmen kívül hagyja. „Az igazságosság akkor érvényesülhet így, ha egy nem jogállami rendszer formális jogszerűségével szemben tesszük mérlegre." A magyar Alkotmánybíróság a másik utat választotta. Elvetette a büntethetőség elévülése szabályainak bármiféle visszaható hatályú megváltoztatását. „Jogállamot nem lehet nem jogállami eszközökkel megvalósítani." Nem véletlen azonban, hogy az Alkotmánybíróság éppen ebben az ítéletében fejtette ki felfogását a jogállamról, a magyar rendszerváltás alkotmányjogi sajátosságáról és értelmezéséről, a jogi folyamatosság tényéről és következményeiről, a „jogállami forradalom" feladatáról, azaz a rendkívüli történelmi helyzet és az alkotmányosság viszonyáról. Ebben az ítéletben jutott végső formájára a jogbiztonság mint a jogállamiság alapvető alkotórészéről vallott nézet, ugyanígy a formális garanciák elsőbbsége a materiális igazságossággal szemben, amelyeket a megelőző határozatok gondosan, bár a fő határozathoz időben túlságosan is közel, előkészítettek.

A jogállamért nem kellett az igazságosságot feláldozni. Az Alkotmánybíróság megnyitotta a társadalomban legsúlyosabb sebeket hagyó bűntettek – gyakorlatilag az ötvenhatos forradalom alatti és utáni tömeggyilkosságok – üldözésének lehetőségét a nemzetközi jog révén. Az Alkotmánybíróság külön kiemelte, hogy a bűnüldöző hatóságoknak és a rendes bíróságoknak nem kell ehhez külön törvényhozásra várniok: a genfi egyezményeket közvetlenül alkalmazhatják a háborús bűnök és az emberiesség elleni bűncselekmények esetében.

Hogy a magyar bíróságok végül is miként ítélkeztek, immár az ő felelősségük marad. Visszatekintve azokra az országokra, ahol az igazságosság kapuját szélesre tárták, másrészt a magyar helyzetre, az ítéletek számát tekintve nincs lényeges eltérés. Megmaradt azonban az az elvi különbség, ahogy a rendszerváltást a különböző alkotmánybíróságok alkotmányjogilag megfogalmazták, s ez a különbség megjelent mindenütt, ahol a történelmi idő rendkívülisége szerephez jutott. Nyomot hagyott továbbá a társadalom-

ban az a hatás, amely e szimbolikus ítéletek kapcsán a jogállam adott felfogását egy konkrét és érzékeny témában mindeni számára megvilágította és átélhetővé tette. (Ha a törvényhozás és a felülvizsgálatok nem húzódnak szét majdnem két évre, átláthatóbb lett volna, mit ért az Alkotmánybíróság jogállami forradalom alatt.)

A két út mindezek ellenére sokban hasonló is. Mindkét választás az alkotmányosság végső határán érvel, s „magasabb elvekre" támaszkodik. A magyar Alkotmánybíróság a nyílt természetjogi érvelést elvetette. Ehelyett a nemzetközi jog általánosan elismert elveire hivatkozott, amelyek elismerését és alkalmazását a magyar Alkotmány kifejezetten tartalmazza és előírja, s amelyek erre az esetre nézve sokkal határozottabbak, mint az igazságosság. (Ezért is idézi a magyar határozat a hágai Nemzetközi Büntetőbíróság statútumát, amely az általánosan elismert elveket mintegy kodifikálja.) A maga útján a magyar bíróság az alkotmányos felhatalmazás és a jogbiztonság lehetséges legnagyobb mérvének keretei között maradt.

Az elévülés témájában – hacsak eljárási kérdésnek minősítve nem veszi el az Alkotmánybíróság a kérdés élét – a büntetőjogi garanciák abszolút volta miatt nem volt szükség további dogmatikai kifejtésre. Az ügyet már az Alkotmánybíróság határhelyzetben elkerülhetetlen „előzetes értékválasztása"[25] – azaz az Alkotmány vagy a természetjogi igazságosság választása – eldönti. A bíróság azonban ezt a választását is megindokolja, s ebbe belevonja a tulajdoni kérdésekben követett ítélkezése alapjait is. „Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani." Az, hogy a „mindig részleges és szubjekív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való", az elévülési ítéletnek szól. Az Alkotmánybíróság azonban idézi az egy évvel korábbi kárpótlási határozatot is: „A bíróság viszont azonban sosem alkotmányossági szempontból tekintette rendkívülinek a helyzetet, azaz fel sem merült az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztése. Az Alkotmánybíróság azt a kérdést tette fel, »hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva« [28/1991. (VI. 30.) AB határozat]."[26] Az Alkotmánybíróság tehát nem a rendkívüliség figyelembevételét tagadja, hanem azt, hogy az ne lenne az Alkotmányon belül maradva kezelhető. Állásfoglalása valójában az, hogy a ma-

[25] Lásd a halálbüntetésügyhöz írott párhuzamos véleményt (ABH 1990, 98., 99.).

[26] ABH 1992, 82., 83.

gyarországi rendszerváltás sajátosságaira tekintettel a jogállamiság megszilárdulása szempontjából előnyösebb a rendkívüli helyzetet csakis az Alkotmány alapján megoldani. A kárpótlási ítéletek kifejtik, hogy erre ott milyen feltételekkel van lehetőség.[27] Szemben a büntetőjoggal, ahol abszolút garanciákat törne át, s a büntethetetlenségre már megnyílott alanyi jogot venne el a visszaható törvényhozás, s ezért „itt egyszerűen nincs tere történelmi helyzet, igazságosság stb. figyelembevételének", a tulajdonjogot keletkeztető törvények az ingyenes jogszerzőket megterhelhetik az átalakulás társadalmi költségeivel; ez – mint majd az Alkotmánybíróság a kárpótlást lezáró határozatában megállapítja – az osztó igazságosságon is nyugszik. A kárpótlásnál tehát, amelynek indokolása végül érték alapú igazoláshoz jut el, a rendkívüliségnek a büntetőjogi igazságtétellel közös alkotmánybírósági felfogása, s különösen az írott Alkotmány talaján maradás választása, kevésbé provokatív, mint az elévülési ítéletben.

d) Az „átmenet" fogalmát szükségképpen törésre kellett vinni abban a kérdésben is, hatályban marad-e a régi jog, avagy a jogállam teljesen új jogrendszerrel indul. A folyamatosság vagy a totális szakítás megintcsak az idő jogi kezelésének kérdése, mint az „átmenetnél", és az adott szituációban jóval több, mint egyszerűen az időbeli hatályról való döntés. Forradalmak vagy az önálló államiság (rendszerint külső) megszüntetése deklarálhatják a régi jog egészében való megszűnését. A szocialista rendszerek összeomlásának körülményei között csak Németország volt abban a helyzetben, hogy egy kész és működőképes demokratikus jogrenddel – és a hozzávaló személyzettel – pótolhassa az egy tollvonással (és kétszázoldalnyi átmeneti rendelkezéssel) hatályon kívül helyezett NDK-jogrendet. Másutt elváltak egymástól az új rendszert meghatározó alaptörvények, amelyek szükségképpen kifejezték a teljes szakítást, és az egyébként tovább élő régi jog, amelyet folyamatosan kellett az új alkotmánnyal összhangba hozni.

Ilyen körülmények között tehát *különválik a szimbolikus szakítás és a praktikus folyamatosság.* Ami az utóbbit illeti, a közép- és kelet-európai államok nem tettek különbséget az alkotmány előtti és utáni jog között; mindkettő alkotmányosságát ugyanazzal a mércével mérték.[28]

[27] Különösen a 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 63., és a 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 86. (párhuzamos vélemény a nováció alkotmányosságáról).

[28] Jó okkal. Az új, demokratikus törvényhozót is az alkotmányosság határai között kellett tartani. Magyarországon a megtámadott, rendszerváltás utáni jogszabályoknak 30 százaléka minden évben alkotmányellenesnek bizonyult. Másutt legfeljebb annyi különbségtételt engedtek mégis, hogy az alkotmány hatálybalépése előtti jogszabály

A múlttal való szakítást kifejező új alkotmányok tartalmilag új mivolta nem elégítette ki a folyamatosság szimbolikus megtörésére vonatkozó igényt. Különösen nem volt elég az alkotmány vadonatúj tartalma ott, ahol az alaptörvény formailag a folyamatosság foglya maradt. Ez pedig éppen azokban az úttörő országokban fordult elő, amelyek a rendszerváltás tárgyalásos módját sikeresen alkalmazták, s a változást alkotmányjogilag is a leghamarább rögzítették. A korai rendszerváltások fokozatossága ütött vissza abban, hogy Lengyelországnak csak 1997-re sikerült teljesen új alkotmányt hoznia, s korábban a magyarországihoz hasonló teljes revízió sem sikerült. Hiába fektette le a lengyel alkotmánybíróság sorra – „az alkotmány szelleméből" levezetve – a demokratikus alapelveket, ennek szimbolikus átütő ereje nem lehetett. Hiába indult Magyarország is még a szabad választások előtt a jogállami követelményeknek megfelelő, gyakorlatilag új alkotmánnyal, az alkotmánytörvény formai folyamatossága elégedetlenséget keltett. Az Alkotmánybíróság kontinuitásteóriáját szinte előre programozta, hogy az akkori ellenzék éppen szimbolikus okokból nem engedte volna, hogy az új alkotmányt a kommunista parlament szavazza meg. Az új rendszer legalitása pedig ebből a szavazásból ered.[29]

Jellemző, hogy amikor még itt volt az ideje, azok a törvények sem elégítették ki a „szakítás" demonstrálása iránti igényt, amelyek pedig tartalmilag éppen ezt fejezték ki – mint például a jóvátételi törvények, a bírói ítéletek törvénnyel való hatálytalanításától kezdve az összes kárpótlási törvényig. Az „igazságtétel" körüli alkotmányjogi vitákat és megoldási módokat a laikusok nem tudták követni. Azt, hogy az igazságtétel is eredeti szimbolikus erejét vesztette, éppúgy az „új alkotmány" hiányának számlájára írták, mint a kárpótlás körüli elégedetlenséget.

alkotmányellenességét rendes bíróságok is megállapíthatták az előttük fekvő ügyben, s alkalmazását elvethették. Így történt Bulgáriában, s erre hatalmazta fel a bíróságokat az orosz legfelsőbb bíróság(!). A jogrendszer erga omnes hatályú megtisztítását az alkotmányellenes szabályoktól azonban mindenütt a parlament és az alkotmánybíróság végezte, illetve végzi el.

[29] Mindezt tudva mégis hálás témája minden választási kampánynak az „új alkotmány" (és az alkotmányozó bizottságot a pártprogramoknak megfelelően mindegyik országgyűlés ki is küldte). Csakhogy a szimbolikus szükségletet nem lehet politikai okból, vég nélkül ébren tartani (s ez nem is minden párthoz illik). Új indokolást kell tehát keresni az „új alkotmányhoz", vagy egyszerűen indok nélkül is fenn lehet tartani a követelést. Ennek pedig egyre inkább az az ára, hogy a választókat tudatlanságban hagyják vagy éppen megtévesztik a hatályos alkotmány új minőségét, s az alkotmánybírósági gyakorlattal összefüggésben bármely újnál nem rosszabb használhatóságát illetően.

Nemcsak tartalmi, de külön deklaratív szakítást a múlt rendszerrel és annak jogával (de legalábbis a jog instrumentális használatával) a cseh törvényhozás szavazott meg 1993-ban. A törvény a kommunista rezsimet „bűnözőnek, illegitimnek és elvetendőnek" nyilvánítja, amely a joggal is visszaélt. Ez a programszerű megnyilatkozás nyilván sokakat kielégített, de jogkövetkezményekkel nem járt, mint azt maga a törvény is kimondja. (A politikai bűncselekmények el nem évülésének visszaható hatályú megállapítása ugyanebben a törvényben önálló szabályozást és önálló indokolást kapott.) A folyamatosság és megszakítás útvesztőjében a másik véglet a román alkotmánybíróság ítélete, amely a (mind a római, mind a görög) katolikus egyházi vagyon elvételét az *akkori* alkotmányhoz méri és ezért tartja *most* alkotmányszerűnek.

A magyar Alkotmánybíróság – ugyan jelzők nélkül – többször is leszögezte, hogy az Alkotmány előtti rendszer nem jogállami rendszer volt, s hogy a rendszerváltás tartalmilag „forradalmi" volt, noha eszközeiben jogállami. Ezeknek a bírósági kijelentéseknek azonban nem volt a cseh törvényhez mérhető propagandisztikus ereje. Mind az „új alkotmány" esete, mind a lusztrációs törvény sorsa mutatja: a szakítás vagy folyamatosság közötti eredeti választás a rendszerváltás tényleges pillanatához kötött. A kérdés értelmét elmossa az idő. Egyes témák mesterségesen fenntarthatók, de jelentésük megváltozik.

e) Ha az idő rendkívüli, akár visszafelé is folyhat. A rendszerváltó törvényhozó az időgépnél ült. A múltat a jelenbe lehetett emelni. Ez a restauráció, a rendszerváltás típusainak egyike. Mivel az első évek belpolitikai harcaiban ezt a fogalmat is tönkretették, nem árt másként fogalmazni. Úgy tesszük föl a kérdést, lehetséges-e, hogy a nem jogállam idejét a jogállam nem létező időnek tekinti. Erről kell dönteni, amikor a bekövetkezett elévülést nem veszik figyelembe, s ez a lényege a negyven évvel ezelőtti tulajdonviszonyok helyreállításának is. Hol kezdődik tehát a jogállam időszámítása: ott, ahol négy évtizeddel ezelőtt a demokratikus berendezkedés megszűnt, vagy a jelenben, amikor a demokrácia helyreállt? Mi a jogállamilag kívánatos folyamatosság: vajon a formális (és egyben természetes) kontinuitással szakítani kell-e a tartalmi (egyben szimbolikus) folyamatosság kedvéért?

A kérdést nem az időjáték kedvéért tesszük így fel, hanem hogy kitűnjön: az idősíkok ilyen eltolása *csak egyes kiválasztott területeken* érvényesülhet. Ezért is lehet szimbolikus jelentése. Ugyanez a részlegesség azonban az időmanipulációk fő nehézsége is, nemcsak társadalmi, hanem alkotmányossági szempontból is. Milyen területeken lehetséges, és a társadalom számára elviselhető, a múlt időt visszahozni? És meddig lehet a történelemben visszamenni?

Az idő részleges megkettőzése *alkotmányjogilag az egyenlőség problémáját veti fel.* Miért éppen a volt tulajdonosok és leszármazottaik (és miért éppen ezek a leszármazottak) részesülnek privilégiumban? Vajon az ő veszteségük alkotmányosan nagyobb védelemre érdemes-e, mint például a nem tulajdoni, de gazdasági veszteségek; s a vagyoni károk miért esnek nagyobb súllyal latba, mint a nem vagyoniak?[30] A rendszerváltás példaértékű jogeseteiben öltött testet a változások alkotmányjogi koncepciója, de maguk az ítéletek általános, a „normális" jogállami használatra szolgáló dogmatikai megoldásokat hagytak maguk után, maradandó hatásként. A restauráció kérdése például nem kizárólag, még csak nem is elsősorban a tulajdonhoz való alapjog problémája. Fontosabb volt a tulajdonnál az, amit annak kapcsán az Alkotmánybíróság a jogbiztonságról, valamint a jogegyenlőségről, s ezen keresztül az emberi méltósághoz való jogról megállapított. A rendszerváltó tulajdonrendezési alapítéletekben például az Alkotmánybíróság egyáltalán nem foglalkozott a tulajdonjog mint alkotmányos alapjog jellegével.[31] Az ítéletek legfontosabb hozadéka a közvetlen témánál általánosabb volt: a jogegyenlőségi tétel átállítása az eredményről (a jogok és javak mennyiségileg egyenlő elosztásáról) az eljárásra, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés követelményére. Ez tette lehetővé később a jogegyenlőség kiterjesztését nem alapjogokra is. Továbbá az egyenlő méltóság vált a nem vagyoni kárpótlás alapjává is.

A rendszerváltó ítéletek tehát döntően befolyásolták az alkotmányos alapelvek és generálklauzulák, valamint az emberi méltósághoz való „anyajog" kialakítását. Ugyancsak fontosak voltak ezek az ítéletek az Alkotmánybíróság szerepértelmezése szempontjából. (Lásd az előzetes rendszerváltási koncepció szükségességét, a távol eső témájú ügyek egységes kezelését, a politikai rögtönzések, alkuk, sőt az Alkotmánybíróság döntésének meg nem értése vagy figyelmen kívül hagyása ellenére is az elvi rendteremtést, amely

[30] Válogathat-e a törvényhozó a tönkretett sorsok között, s mivel okoz maga is nagyobb sérelmet: ha a szenvedések fajtáit osztályozza, vagy ha az állami közrehatás formális feltételei – jogszabályok, eljárások – szerint különböztet, azt a maga számára sem tisztázott benyomást keltve, hogy itt az állam felelősségéről volna szó, nem pedig a szolidaritás (vagy az irgalmasság) cselekedeteiről?

[31] Ekkor még az is homályban maradt (valószínűleg a bíróság számára is), hogy a tulajdonhoz való jog nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, hanem csak a már fennálló tulajdont védi. A reprivatizációval és kárpótlással kapcsolatos diszkriminációtilalmat úgy vizsgálta a bíróság, mintha a tulajdonszerzésnél az Alkotmányban megjelölt „emberi és állampolgári jogokról" lenne szó.

aztán a későbbi, nyugodtabb időkben is biztos alapul szolgált és folytatódott.)

f) A „rendkívüli" rendszerváltó határozatok elfogulatlan tanulmányozása árnyaltabbá teszi a „formális jogbiztonságnak" mint az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság alapjának a képét. Külön érdemes rámutatni arra is, hogy a jogbiztonság a fenti keretek között *nem ellentétes az értékek vállalásával.* A bíróság nemcsak a jogbiztonságot minősítette értéknek, hanem az igazságosságot is. Az anyagi igazságosságot „jogállami követelménynek" nevezi éppen az az ítélet, amelyben érvényesülése adott módját a jogbiztonságot szolgáló intézmények keretében mondja csak lehetségesnek. Az Alkotmány biztosította eljárások az anyagi igazság érvényre juttatásához szükségesek és az esetek többségében alkalmasak is.[32] Ahol a *végső* választás kényszere nincs jelen, a jogbiztonság és az anyagi értékek ellentéte sem merült fel.[33] A rendszerváltás szimbolikus ügyeitől független kérdésekben – különösen ha tárgyukból adódik – már a kezdetektől fogva kiterjedt értékérveléssel találkozunk. Enélkül elképzelhetetlen lett volna az emberi méltósághoz való jog anyajoggá tétele; ennek kisugárzása volt a vallásszabadságügyekben a vallás egész személyiséget meghatározó volta és az abból levont következtetések, vagy a lelkiismereti szabadság felfogása. A halálbüntetés- és az abortuszhatározatban a párhuzamos vélemények az ember léte és méltósága olyan felfogásából indulnak ki, amely ezeket a jog felett álló értéknek, a jog forrásának tartja. Más párhuzamos vélemény nem látja szükségesnek az ilyen megalapozást, s már az Alkotmánybíróság később általánossá vált koncepcióját vetíti előre, amikor az egyes jogok értéktartalmával érvel. Megjegyzendő, az, hogy a bíróság kerüli az „Alkotmány értékrendjére" hivatkozást,[34] abból is következik, hogy a nevesített alapjogok bősége mellett egyszerűen nincs rá szükség. Hasonló ehhez a jogállami klauzulához való eredeti hozzáállás is: lehetett volna, de sohasem kellett „anyajogként" hasz-

[32] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

[33] Egyébként is lehetetlen és értelmetlen lenne az elévülési határozatból olyan tanulságot levonni, hogy az Alkotmánybíróság a formális jogállam pártján állna. (Még a „jogállami forradalomnak" is etikai indokai vannak: különbnek lenni, mint amilyenek a most hatalmukat vesztettek a maguk győzelme után voltak.) De az Alkotmánybíróság egész joggyakorlatát, s különösen kiterjesztő beállítottságú alapjogvédelme egészét tekintve maga a kérdés is abszurd. Az Alkotmány maga zárna ki egy ilyen értelmezést, amikor az alapvető emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét az állam elsőrendű kötelességévé teszi [8. § (1) bekezdés].

[34] Ahol néha az előadás hevében előfordul, sosem abban a technikai funkcióban, hogy *ebből* vezetne le egy alapjogot az Alkotmánybíróság.

nálni. Az utóbbi módszeren belül viszont egy korai párhuzamos vélemény pontosan elhelyezi az értékek szerepét. Amíg lehetséges az értelmezendő jogok („mint megannyi morális kérdésfeltevés") tartalmát az Alkotmány ideológiai semlegességével összhangban több, eltérő értéktartalmú koncepcióval úgy kitölteni, hogy közben a jogok alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad, az Alkotmánybíróságnak ezt kell biztosítania. Ahol ez lehetetlen (s ez már a bíróság értékítélete), az Alkotmány fenntartása érdekében a bíróság saját koncepcióját teszi kötelezővé. A további, hibátlan szakmai érvelés is „már az előzetes értékválasztáson belül érvényesül".[35]

A jogbiztonság

Ahogy az Alkotmány által nyilvánvalóan vallott értékek rendesen az egyes alapjogokban testesülnek meg, úgy a „jogállam" az alapjogok és a demokratikus intézmények *működésmódjának* összefoglalása, s nem ezeken kívüli, önálló érték. Az Alkotmánybíróság nem azért jut hamarosan oda, hogy deklarálja a jogállamiság elvének nyitottságát a részletező alkotmányi rendelkezéseken túl is, mert anyagi értékeket hordozó *alapjogok* vagy intézmények hiányoznak, hanem mert a *védelmükre és működtetésükhöz szükséges eszköztár nem teljes az Alkotmányban.* Az a funkcionális elv, amelynek kedvéért azt Alkotmánybíróság a jogállamiság korábbi szubszidiaritásán túllépve[36] deklarálta, hogy „az Alkotmányban tételesen szereplő *jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét*", a jogbiztonság volt. Az, hogy jogállamban a jogban bízni lehet, éppoly elterjedt és természetes nézet volt, mint a szerzett jogok védelme; ezt az Alkotmánybíróságnak nem felfedeznie kellett, hanem rendszerbe állítania. A bíróság korábban is hivatkozott a jogbiztonságra, mint a jogállamiság tartalmára, ahol az ügy tárgyából adódott.[37] A 9/1992. határo-

[35] ABH 1990, 98.

[36] Ez azért vehető az álláspont megváltozásának, mert az 1990-es párhuzamos vélemény írója volt a 9/1992., a 10/1992. előadója és a 11/1992. erre vonatkozó részeinek szerzője. 1990-ben a jogállamiság elve megvalósulását a párhuzamos vélemény még az egyes konkrét alapjogokra korlátozta, ilyen nevesített alapjog hiányában látta lehetségesnek a jogállamiság generálklauzulájához fordulást [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 141.]. Ezt a szűkítő fogalmazást esetleg indokolhatta, hogy az ügyben a szociális jogokról volt szó. Az egyes, nevesített alapjogokon keresztüli érvényre jutás azonban tovább élt a piacgazdaság és versenyszabadság államcéljainak értelmezésénél.

[37] Visszadátumozott közlöny: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 17.; szerzett jogok (nyugdíj): 11/1991. (III. 19.) AB határozat, ABH 1991, 35.; és háromtagú tanácsban 837/1990. AB határozat, ABH 1991, 736. (felelősségbiztosító regresszjoga).

zat ezért is konszolidáló ítélet, amely a továbbiakra szabályba foglalja a gyakorlatot. A most belépő, és egyre bővülő *saját eszközök* meghatározása módszertanilag is elválik attól, hogy esetleg nem nevesített alapjogok vagy intézmények pótlására veheti igénybe az Alkotmánybíróság a 2. § (1) bekezdés generálklauzuláját. Míg az államcéloknál megmaradt az Alkotmánybíróság amellett, hogy azok az egyes alapjogokon keresztül valósulnak meg, s az államcél sérelmére csak szélsőséges esetben lehet hivatkozni, a jogállamiság normális működése feltételezi a „jogállam tartalmát képező" segédelvek és intézmények arzenálját.

A jogbiztonságot magát is eltérő technikai alkalmazásai szerint azonnal tovább bontja az Alkotmánybíróság, s ezek azután önálló alkotmányossági mérceként fognak működni: a norma világossága, illetve a jog és az intézmények működésének kiszámíthatósága szerint.[38] Ebből szinte heteken belül további mércék önállósulnak. A norma megismerhetősége nemcsak az érthetőséget tételezi fel, de még előbb a publicitást. Az Alkotmánybíróság ezért felállítja követelményeit a közzététel és hatálybaléptetés módjára nézve. (Ennek egy mellékága a visszaható hatályú kötelezettségmegállapítás tilalma, amelyet az Alkotmány csak a büntetőtörvényre mond ki külön, de amihez a visszaható hatály és a folyamatos ügyekre irányadó jog megváltozása fogalmainak tisztázására is szükség volt). Ebből következik a jogszabály megismeréséhez és – főleg – a jogalkalmazásra való felkészüléshez szükséges idő megkövetelése; majd végül az is, hogy egymással összefüggő és tömeges jogszabályváltozásokat a módosítással érintett törvények egységes szerkezetben való, tisztázó közzétételének is követnie kell. A bíróság az úgynevezett átnyúló ügyekre – az új jog érvényesülésére a folyamatban lévő ügyekben – is szabályt adott.[39] Az Alkotmánybíróságnak ez a fellépése a közlönyök késedelmes megjelentetése vagy terjesztése, s főleg a visszadátumozás korábban elterjedt gyakorlata ellen a (nem gyakori) azonnali sikerek közé tartozik – s egyben a rendszerváltó ítéletekben konceptualizált jogbiztonság mindennapi alkalmazására is példa.

Ahogy a példából is látható, az Alkotmánybíróság *olyan követelményeket vezetett be a jogbiztonság*, s tágabban, a jogállamiság tartalmaként, amelyek *az Alkotmányban nem szerepelnek*. A fenti példák azonban azt is megvilágíthatják, hogy nincs jelentősége annak, vajon a jogállamiság tartal-

[38] ABH 1992, 65.: „a jogbiztonság megköveteli az egyes normák egyértelműségét", másrészt „az egyes intézmények működésének kiszámíthatóságát is".

[39] Kihirdetés, hozzáférés, visszaható hatály: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132.; kellő felkészülési idő: 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 157.; már előzőleg: 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 47.

mát kitevő intézmények vagy elvek (és módszerek) megjelennek-e az Alkotmány szabályaként is. A jogalkotás jogbiztonsági szabályai kézenfekvők, s éppúgy nem az Alkotmánybíróság találmányai, mint maga a jogbiztonság alapkövetelménye sem. Ezek az elvek alkotmányi rangú rendelkezések lennének – ha az alkotmányerejű törvény koncepciója fennmaradt volna, és ha a parlament a jogalkotás rendjéről szóló új törvényt még annak idején megalkotta volna.[40] A véletlen úgy hozta, hogy a jogalkotási alapelvek az Alkotmány explicit szabályain kívül maradtak, s az Alkotmánybíróság állapította meg, melyeknek van alkotmányos relevanciája[41] – míg más jogbiztonsági szabályokat kimond az Alkotmány. Végül is a jogállamiság és „az annak lényeges elemét képező" jogbiztonság garanciája az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is, amely az alapjog-korlátozás módszertanának meghatározásával a szabad joggyakorlás szféráját kiszámíthatóvá, s a politikai mérlegelésen nyugvó állami cselekvés korlátait előre láthatóvá teszi. Különös, hogy a magyar Alkotmányban a hatalmi ágak elválasztása, amely szintén a jogállamiság biztosítéka, nincs kifejezetten megfogalmazva; egyes részei, mint az összeférhetetlenségi szabályok, szerepelnek az Alkotmányban, s az elv ér-

[40] Az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében foglalt kötelessége szerint. Így az Alkotmánybíróság a régi Jat.-ra hivatkozik, ha hivatkozik.

[41] A régi jogalkotási törvényt ugyan egyes alkotmánybírók nagy becsben tartották, de az Alkotmánybíróság – e bírókkal együtt – úgy vélte, hogy a garanciális kötelességek forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése. Ez a mindenki által elfogadott értelme annak az egyhangúan aláírt és megismételt megállapításnak, amely szerint a jogszabály kihirdetésére és hatálybaléptetésére vonatkozó követelmények akkor is levezethetők lennének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, ha a Jat. nem tartalmazná a megfelelő előírásokat [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 157.; 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 851.]. Hogy az Alkotmánybíróság nem tartotta a Jat. minden rendelkezését az Alkotmánnyal összhangban lévőnek, jól szemlélteti, hogy következetesen nem tartotta alkotmányos követelménynek az érdekképviseletek bevonását a jogszabály-előkészítésbe. Az első Alkotmánybíróság eme egyhangú felfogásával megbízatása utolsó napján szakított annak egyik legrégebbi bírója, s a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és szerveinek állami felügyelet alá helyezésével kapcsolatban a Jat. említett szabálya és az Alkotmány 4. §-a közötti összefüggés alapján (4. §: „A szakszervezetek és más érdekképviseletek képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit") a szakszervezetekkel való egyeztetés elmaradását „alkotmányossági vonatkozású törvénysértésnek" nevezte, s úgy tartotta, hogy „az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania eme alkotmányossági vonatkozású törvényi rendelkezés sérelmét" [50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 408.]. Egy újabban megválasztott alkotmánybíró hasonló különvéleménye átvitte ezt a nézetet a második bíróság idejére (ABH 1998, 412.), ahol az terebélyesedni látszik.

vényesülését az államszerkezetből ki lehet következtetni. Az Alkotmánybíróság azonban a hatalmi ágak elválasztását kezdettől beleérti a jogállam és jogbiztonság fogalmába. A jogállam tartalmának egyes összetevőit mindig is így kezelte, s a kapcsolatot minden egyes előfordulásnál hangsúlyozta (mint például a jogalkotási elveknél). Másoknál az összefüggést legalább egyszer megállapította – egyetlen elvet sem tárgyalunk e körben, amelyet ne az Alkotmánybíróság helyezett volna ide –, de az nem kapott különösebb jelentőséget, sőt figyelmet sem. A jogállam generálklauzulájának tartalmi gazdagsága a már említett madártávlatból látható át igazán. Hogy kialakulása minden részletében tudatos volt-e, az eredmény szempontjából közömbös.

A fentiek után már csak a nyomaték kedvéért jegyezzük meg, hogy tehát a jogbiztonság kiemelt szerepe semmiképpen nem jelentette a jogállamiság tartalmának redukálását a jogbiztonságra. Láthattuk, hogy a jogbiztonság kifejtéseként bevezetett ismérvek egy része önmagában, a jogbiztonság közvetítése nélkül is megállna. Amikor az Alkotmánybíróság 1992-ben megváltoztatta korábbi álláspontját, amely a jogállamiság sérelmére való hivatkozást csak akkor engedte meg, ha a bíróság nem tudta megállapítani valamely nevesített alapjog megsértését, ezt nemcsak azért tehette meg, mert már rendelkezésére állt a jogbiztonság ismérve és tesztje az Alkotmány 2. § (1) bekezdése generálklauzulájának kitöltésére. Éppen a változást megfogalmazó határozat mutat rá, hogy jogbiztonság elvének alkalmazása mellett is tág mérlegelési és döntési lehetősége marad a jogalkotónak, „hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli"; köztük olyanokét, amelyek a jogbiztonság elvével ütközhetnek, mint például a méltányosság. Az Alkotmánybíróság éppen azt kereste, hogyan tudja egyensúlyba hozni „az anyagi igazságosság jogállami követelményét" a jogbiztonságot szolgáló intézményekkel.[42] Az Alkotmánybíróság nyitva hagyta tehát a jogállamiság tartalmát a jogbiztonságon kívüli szempontok számára is, bármilyen kitüntetett szerepet juttatott is a jogbiztonságnak a történelmi körülményektől indíttatva, s bármilyen alkalmas is volt ez az elv a jogállamiság technikai tesztjeinek befogadására. Nemcsak az alapítélet idézett része tanúskodik erről, hanem az első elévülési határozat is, amelyben pedig a jogbiztonság ügydöntő szerepet játszott. Miután a bíróság a jogbiztonság javára eldöntötte az elvi kérdést (az igazságosságra hivatkozva sem lehet a jogállam alapvető biztosítékait félretenni), a részletes indoklásban visszatér a jogállamiság elve tartalmi nyitottsága gondolatához, s most a büntetőjogra alkalmazza azt. A büntető jogszabályok alkotmányosságát nem lehet csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal mérni. A jog-

[42] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

államiságból („és különösen a jogbiztonságból") folyó követelmények sem korlátozhatók a különös részre, hanem a büntetőjogi felelősség egészére érvényesek. A példaként felhozott szubjektív felelősség mutatja azonban, a jogállamiság tartalma nemcsak a jogbiztonságból táplálkozik.[43]

A norma világossága

Az 1992-es hullámból származnak a normavilágosság követelményeire vonatkozó formulák is, amelyek mindvégig használatban voltak, de a dolog természete szerint különösebb pontosítást nem adhattak.[44] Úgy is vehető, hogy a jogbiztonság sérelme szempontjából a norma „egyértelműsége" és az alkalmazás „kiszámíthatósága" a konkrét mérce. Gyakorlatilag azonban az Alkotmánybíróság dönti el, hogy mekkora homály kell ahhoz, hogy alkotmányellenességet állapítson meg, s mikor látja a bizonytalanságot mégis a jogalkalmazásban feloldhatónak. A „törvény értelmezhetetlenségére" idővel az indítványozók is rákaptak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát áttekintve, általában nem marad *bizonytalanság* afelől, hogy joggal utasította el a szőrszálhasogatást,[45] illetve hogy jó oka volt megállapítani: az alkotmányellenesnek tartott homályosság tisztázása az adott esetben valóban nem a jogalkalmazó dolga. Súlyos kodifikációs hibák kerültek így napfényre az önkormányzati rendelettől (ahol még érthető) az abortusztörvényig (ahol megbocsáthatatlan).[46]

[43] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 88.

[44] „A jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára... is előre láthatóak legyenek." Ennek kiegészítése: „ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek tevékenységét" (ABH 1992, 84., 91.). Kedvelt lett az a megfogalmazás, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom" a követelmény, vagy ugyaninnen: „az értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalom" (ABH 1992, 142.).

[45] Néhány példa az elutasításra: A jogalkalmazó tudni fogja, hogy az adott összefüggésben „a közalkalmazotti jogviszony szünetelése" alatt a „közalkalmazotti jogviszonyon belüli munkavégzési kötelezettség szüneteltetése" értendő [1/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 478.]. Megállapítható – végső soron az Állami Számvevőszék meg tudja állapítani –, mely szervek tarthatók munkavállalói érdek-képviseleti szervnek [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 142.].

[46] Önkormányzat „környezet-helyreállítási díjat" vezet be, de nem rendelkezik az azt kiszabó szervről, nem választja el a bírságot a kártérítéstől [5/1994. (I. 30.) AB határozat, ABH 1994, 389.]. Helyi népszavazás jogosultjait illetően nem lehet a törvényen belüli eltérő terminológiával és ellentmondó rendelkezésekkel bizonytalanságot hagyni [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 167.]. (A megsemmisítés

Van a norma homályosságának egy olyan mértéke, amikor az Alkotmánybíróság is megfelelő súlyú érvvel, közvetlenül a jogállamiság és jogbiztonság sérelmével indokol. Ez történt, amikor a biztosítótársaságok járulékfizetési kötelezettségét megállapító törvény mind adó-, mind biztosítástechnikailag értelmezhetetlen fogalmakat használt. Még súlyosabb, hogy a népbírósági törvény olyan büntető tényállásokat tartalmazott, amelyek teljességgel meghatározatlanok, s tetszőlegesen értelmezhetők.[47] Lehet persze az érvet pozitívra is fordítani. Az Alkotmánybíróság például a jogbiztonsággal igazolta annak alkotmányosságát is, hogy a szakszervezeti vagyont – a zűrzavar időszakában – közös érdek-képviseleti igazgatás alá helyezték.[48]

A normavilágosság egyéb alkotmányos problémáival viszont az Alkotmánybíróság nem hozta összefüggésbe a jogbiztonsági tesztet. Pedig eredetileg az alkotmánykonform értelmezés egyik feltétele az volt, hogy „a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses".[49] Ez tehát egy közbülső lehetőség a megsemmisítés és a jogalkalmazásnak átengedett értelmezés között. Itt is az

után a törvényhozó másfél évig nem pótolta a mulasztást, s nem lehetett helyi népszavazást tartani.) Az abortusztörvény a terhesség megszakítását az anya súlyos válsághelyzete esetén engedte meg. A súlyos válsághelyzet meghatározása – talán annak a törekvésnek eredményeképp, hogy mind az anya, mind a magzat veszélyeztetését szerepeltessék benne – abszurd eredményre vezetett. Az Alkotmánybíróságnak komoly erőfeszítésébe került a logikai ellentmondások, megfordított okozatosság stb. feltárása, ahelyett hogy szembesítette volna az Országgyűlést azzal, amit a törvény mond: ha az anya élethelyzetének nehézségei az anya szerint „a magzat egészséges fejlődését veszélyeztetik", a megoldás a magzat elpusztítása. Végül is igaza van a törvényhozónak: ezután már semmilyen veszély nem fenyegetheti a magzatot. Magyarul: a probléma megoldása végleges. (A törvényhozót az sem zavarta, hogy a genetikai-teratológiai indikációt ugyanez a törvény szigorúan szabályozza!) [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 347., 348.] Magában a normavilágosság ismérvét bevezető esetben az Alkotmánybíróság az első elévülési törvény alkotmányellenességét a többféle értelmezhetőség bemutatása után a norma „határozatlansága és többértelműsége" miatt is megállapította (ABH 1992, 80.). A normavilágosság mint alkotmányellenességi ok komolyságára lásd még 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 137. (új község alakításának feltételei); 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 151. (tb-önkormányzatok; miután az ügy a legitimációra van kihegyezve, a képviseleti arány feltételeinek homályossága sokat nyom a latban).

[47] Biztosítás: 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 309.; népbírósági törvény: 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 55.

[48] 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 140.

[49] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 266. Ha nincs homály, az *élő jog* jöhet szóba.

Alkotmánybíróságon múlik, megállapít-e alkotmányos követelményt, vagy hagyja, hogy az alkotmányellenesség következménye beteljesedjék a norman. Mint fent láthattuk, az alkotmányos követelmény megengedhetőségéből a „homályosság" hamar kihullt, s ez magyarázhatja, hogy a két eszköz pályája nem találkozott. Nehezebb megítélni, hogy az Alkotmánybíróság, amikor a jogbiztonság dolgában szigorú követelményeket támasztott, miért nem terjesztette ki módszereit a törvények közötti ellentmondásra is. Ennek a „homályosságnak" a megoldását szabályként[50] a jogalkalmazóra hagyja, s csak akkor foglalkozik az ellentmondással, ha kifejezett, nevesített alapú alkotmányellenességet észlel. Az Alkotmánybíróság a rendes bíróságokkal való feszült viszony miatt lehetőleg kerüli annak látszatát is, hogy a jogalkalmazói jogértelmezés területére lépjen. A normavilágosság mindegyik esete felveti azonban ezt a kérdést. Nem ritka a standard, jogbiztonsági megsemmisítés esetében sem, hogy valamely alkotmánybíró azért jelent be különvéleményt, mert szerinte a rendes bíróság, szokásos eljárása keretében is képes lett volna értelmezni és alkotmányosan alkalmazni a jogszabályt.[51]

A norma megfogalmazásából eredő jogbiztonsági problémának mellékszála maradt a túl kazuisztikus vagy a túl általános törvényi tényállás. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy ez alkotmányossági kérdés lehet; a konkrét esetekben azonban többnyire nem látta a jogbiztonságot veszélyeztetve.[52] Fontos kivétel a községegyesítés feltételeinek tartalmi üressége – itt azonban az Alkotmánybíróság nem a fenti problémára, hanem általában a jogbiztonságra hivatkozik.[53]

[50] Elvi éllel kimondta a 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 176., azóta állandó gyakorlat.

[51] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 101., 102.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 235.

[52] A szóbeli végrendelet Ptk.-beli szabályozása „megragadja az élethelyzet tipikus vonásait" – a bírói gyakorlat egységét pedig a Legfelsőbb Bíróság segíti (helyezi mégis bizalmát a bíróságokba az Alkotmánybíróság) [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 608., 609.]. Más esetben éppen azt tartotta kielégítőnek az Alkotmánybíróság, hogy a törvény a felekre bízza annak megállapítását, a szerzői díjnak mekkora része jár személyes munkavégzés után (s társadalombiztosításijárulék-köteles). Ezt ugyanis „a szerződő felek tudják legjobban" [1396/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 842.].

[53] A törvény olyan sok okból alkotmányellenes, hogy az általánosság említett kérdésének kiemelése nem kérhető számon. Bár az indokolás kifogásolja, hogy a törvény nem határozza meg sem a községegyesítés feltételei között szereplő „pótlólagos támogatás" ismérveit, feltételeit, mennyiségét, és ezek vonatkozásában utaló szabályt sem ad, alkotmányellenesnek azt a következményt mondta ki, hogy nem adható ilyen támogatás sem a megmaradó régi, sem az új községnek akkor sem, ha egyéb-

A norma hatálybalépése és hatályvesztése

Arra a jogállami követelményre, hogy a jogszabályokat *a felkészüléshez szükséges idő* figyelembevételével kell *hatályba léptetni*, az első időből származó formulái vannak az Alkotmánybíróságnak. A „kellő idő" kifejezés azután a jogbiztonság védelme más területein is meggyökeresedett.[54] A felkészülési idő megfelelő volta csak esetileg dönthető el. Az Alkotmánybíróság mindenesetre csak a „kirívó" eseteket fogja alkotmányellenesnek tartani; s természetesen nincs elvi akadálya az azonnali hatálybalépésnek sem.[55] A jogbiztonságot kirívóan veszélyeztetőnek ítélte az Alkotmánybíróság a Bokros-csomag átmenet nélküli, súlyos változtatásait a társadalombiztosítási és családvédelmi ellátásokban. Itt azt a megoldást alkalmazta, hogy a hatályba léptető rendelkezéseket semmisítette meg; a tenorban is kötelezte az Országgyűlést arra, hogy a határozatban foglalt alkotmányossági követelményekre figyelemmel határozza meg az új hatálybalépés idejét, illetve a „kellő idő" ismert szabályát szintén a rendelkező részben, alkotmányos követelményként jelenítette meg. A Bokros-csomag kapcsán vezette be a bíróság azt a követelményt is, hogy a gyakorlatilag számos más törvény módosításából álló törvény nyomán az érintett jogszabályok hatályos szövegét mielőbb, egységes szerkezetben közzé kell tenni. Az adott esetben azonban a „gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló törvényt" önmagában a törvényszerkezet miatt nem látta megsemmisíthetőnek az Alkotmánybíróság.[56]

A visszaható kötelezettségmegállapítás tilalma szintén a jogbiztonsági ítéletek magától értetődő és formulává szilárdult része. A különlegesség mégis abban áll, hogy gyakran nem „valódi", hanem „csupán" de facto, vagy más esetekben csak adott esetcsoportra megvalósuló visszahatásról

ként – ha nem akarnának szétválni – erre lehetőség nyílna. A jogbizonytalanság azonban erre a tiltó szabályra is vonatkozik [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 136., 137.].

[54] Az állandóan idézett helyek: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156–159. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben „elvi éllel" fellépett a jogszerű kihirdetés érdekében, ABH 1991, 173. A bő hivatkozások standardizált voltát a legutolsó előfordulások is mutatják: ABH 1998, 851.; 1034–1035.

A kellő (átmeneti) idő az alkotmányosság mércéje lett a tulajdonvédelemben is (például ABH 1997, 287., és a Bokros-csomag ítéletei).

[55] Mérce: 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 47.; azonnali hatálybalépés elvi lehetősége: 1055/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 356.

[56] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 189.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203.; 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 187.

van szó. A tényleges visszahatás – az erről szóló elévülési törvényeken kívül – inkább ügyetlenség,[57] s főleg addig fordult elő, míg a közlönyök visszadátumozása divatban volt; az Alkotmánybíróság (technikailag nem is olyan egyszerű)[58] erélyes fellépése 1991–1992-ben ezt visszaszorította. A már említett „átnyúló ügyek" sokkal több problémával jártak. Itt az *új rendelkezés alkalmazásának elrendelése a folyamatban lévő ügyekre* nem veszi figyelembe azok sajátosságait, különösen nem a bejelentésre nyitva álló határidőket. Ha az új jogszabály nem a hatálybalépése után keletkezett jogviszonyokra állapít meg (illeték-, adó-, vám- stb.) kötelezettséget, hanem azokra, amelyek a hatálybalépés után kerülnek a hatóság elé, a teherviselés ténylegesen visszahat azokra a jogviszonyokra is, amelyeket abban bízva kötöttek meg, hogy rájuk ilyen kötelezettség nem vonatkozik, s amelyeket a törvényes határidőn belül be is nyújtottak a megfelelő hatósághoz.[59] Az Alkotmánybíróság szabály szerint meg is állapítja a jogbiztonság sérelmét. A probléma azonban összefolyik a folyamatos jogviszonyokba való hátrányos beavatkozás kérdésével, különösen ott, ahol – a hivatali bejelentésekkel távoli párhuzamban – a korábbi jogi helyzet fennmaradásában adott és viszonylag rövid határidőn belül mindenképpen bízni lehetett. Az ál-, vagy de facto visszaható hatály még a terminológiai tisztaságot is rontotta. Egyes határozatok szóhasználatában az átnyúló ügyekre a fenti esetekben „lényegében visszamenőlegesen" ír elő kötelezettséget a törvény; mások elsietett általánosítással beszélnek arról, hogy az is a visszamenő hatályú szabályozás tilalmába ütközik, ha az új rendelkezést a hatálybalépés előtt létrejött

[57] A közúti járművezetők utánképzéséről a végrehajtási rendelet három és fél éves késéssel jelent meg; ezután kiegészítő határozattal kötelezték utánképzésre azokat, akiktől a jogosítványt a rendelet előtt vonták be [119/B/1992. AB határozat, ABH 1997, 571., 572.].

[58] A jogszabály megsemmisítése a visszadátumozás miatt nem jó megoldás, hiszen időközben a „visszaható hatály" megszűnt. Szerencsére ilyen ügyek többnyire alkotmányjogi panaszként kerültek az Alkotmánybíróság elé – aki emiatt perelt, végül elnyerte jutalmát (mint ahogy azt az osztrák *Ergreiferprämie* fogalma olyan jól kifejezi), a többieken pedig nem lehetett segíteni. Itt fordultak elő olyan határozatok, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét egy elmúlt időszakra, dátumszerűen állapította meg („a törvény január 1-jétől 13-ig alkotmányellenes volt"), és mondta ki konkrét esetben való alkalmazhatatlanságát.

[59] Az Alkotmánybíróság szerint nem változtat a megítélésen az sem, ha az új jogszabály kihirdetése után, de a hatálybalépés előtt keletkezett a jogviszony. Mindenkinek jogában áll kihasználni a még nyitva álló kedvezményt.

jogviszonyokra is alkalmazni kell.[60] Az utóbbi kijelentésből éppen az a zárt bizalmi idő hiányzik, amely miatt itt a visszahatás analógiáját egyáltalán alkalmazni lehet. Ennek hiányában a folyamatos jogviszonyokba való beavatkozásról van szó, amelynek elbírálására az Alkotmánybíróság már más eszközöket használ (az első években a clausula rebus sic stantibus analógiáját, később pedig már sokféle mércét fejlesztett ki a szerzett jogoktól a bizalomvédelmi lépcsőkön át a kellő időig). Illik az álvisszahatás arra a törvényre, amely a költségvetési év közben az önkormányzat szabad felhasználású bevételeit célhoz kötötté címkézi át. Mivel az Alkotmánybíróság itt még a „tárgyév" közben döntött, úgy gondolta a pénzt fölszabadítani, hogy a rendelkező rész szerint a vizsgált szabályok az év végéig „nem alkalmazhatók". Az (akár ex tunc) megsemmisítés ellen az szólt, hogy a bevételek átminősítése a következő évtől már alkotmányos. A bíróságnak az absztrakt normakontroll keretében más, az esetre szabottan rugalmas, átmeneti jogvédelemre alkalmas eszköze nem volt. Ám senki sem akadt fenn azon, hogy az Alkotmánybíróság itt föltalálta az ideiglenes intézkedés egy sajátos formáját: a törvény alkalmazását nem a vizsgálat idejére, hanem az alkotmányellenesség idejére függesztette föl.[61]

A „visszahatás" alkalmazhatóságának azonban a bizalmi idő hossza egyszer csak véget szab. Az öt vagy tíz évre ígért adókedvezmények visszavonását már egy-két év múlva is nehezen lehetne visszaható hatályúnak minősíteni (hacsak az Alkotmánybíróság nem akarná az unechte Rückwirkung fogalmát meghonosítani – de miért akarná?). Ezért ezek az esetek át is kerültek a szerzett jogok megsértésének témájába, annál is inkább, mert a Bokros-csomag után az Alkotmánybíróság már a bizalomvédelmi eszközök valóban széles választékával rendelkezett. Ezeket az eredeti „átnyúló" esetekre is kényelmesen alkalmazni lehetett.[62]

Még így is kérdés marad, hogy milyen változtatás számít hátrányosnak. A kérdés pontosabban az, vajon az Alkotmánybíróság csak magát a változást hozó jogszabályt tekinti-e, vagy a tágabb élethelyzetet. Az állandó gyakorlat szerint kedvezmény adását semmilyen címen nem lehet kifogá-

[60] 33/1997. (V. 28.) AB határozat, ABH 1997, 172. (adó); 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324. (önkormányzati költségvetés tételeinek év közbeni átminősítése). Adókedvezmény megvonása viszont nem visszaható hatályú, még ha bíztak is fennmaradásában [9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994, 76., 77.].

[61] 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 317.

[62] Adókedvezmény megvonása: 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994, 76. és 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 67.; átnyúló adóügy: 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 851.

solni – s ha valami önmagában kedvezmény, nem számít, hogy egyesek számára nem az. Az Alkotmánybíróság még a későn jött kedvezményt sem hajlandó a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésbe hozni: „az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására". Lehet, hogy egy összeférhetetlenségi szabály sokakat visszatartott attól, hogy képviselőjelöltséget vállaljanak, de az összeférhetetlenségi ok törvényi megszüntetése a választások után, még az összeférhetetlenség megszüntetésére nyitva álló határidőben, senkire nem ró semmilyen kötelezettséget, s alkotmányos.[63]

Jogbiztonsági kérdés lehet *a norma hatályvesztése* is. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése a jogszabály ex tunc, vagy jövőbeli megsemmisítését akkor engedi meg, ha azt a jogbiztonság indokolja.[64] Az Alkotmánybíróság ezért az ex nunc hatályon kívül helyezéstől való eltérést az első években részletesen indokolta is. „A jövőbeni megsemmisítés lehetősége azáltal szolgálja a jogbiztonságot," hogy az új, alkotmányos szabályozás joghézag elkerülésével hozható meg: „A jogbiztonság alkotmányos szempontja adott esetben, adott szabályozási körben nem tűri a joghézagot."[65] A jogbiztonságra hivatkozásból azonban feltartóztathatatlanul formula lesz, s tudjuk, ha a frázisból for-

[63] A polgármesteri és képviselői megbízatás összeférhetetlensége a végsőkig megosztotta a bíróságot. Négy alkotmánybíró különvéleménye azonban anyagi jogi alapon tartotta az összeférhetetlenség feloldását alkotmányellenesnek. A többség mégis a stabilabb jogalkotásról és a módosítások esetleges időbeli korlátozásáról helyezett el egy bekezdést indokolása végén – noha az Alkotmánybíróság a képviselői jogállás menetközbeni módosítását máskor is tudomásul vette [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 304., 305.]. Nem a jogbiztonság miatt dohogott az Alkotmánybíróság, amikor a képviselők a ciklus végén megszavazták végkielégítésre való jogosultságukat [397/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 715.].
Más előjellel, de hasonlóan szűkítő szemlélettel döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy az adókedvezmény megvonása nem ró új kötelességet az adózóra. Formálisan nincs új kötelessége, ám többet kell fizetnie. A kérdést a bizalomvédelem keretében lehet tárgyalni, lásd előző jegyzet.

[64] Illetve, ha az eljárást kezdeményező fél különösen fontos érdeke indokolja. Ez elsősorban alkotmányjogi panasznál jöhet szóba, azaz a főszabály a jogbiztonság.

[65] Az Alkotmánybíróság még a joghézag kikerülésének más technikájára is utal, amely mellett lehetséges volna az azonnali megsemmisítés szabálya mellett maradni: más országokban ismert megoldás, hogy az új törvényig az Alkotmánybíróság maga határoz meg átmeneti szabályokat. Mivel ez nálunk lehetetlen, marad a pro futuro megsemmisítés [13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 97.]. Még 1994-ben is indokolja a szabálytól eltérést például ABH 1994, 294.; 370.; 384.

mula lesz, a tényből fikció.[66] Nem is ez a probléma, hanem hogy az Alkotmánybíróság általában elsiklik afölött, hogy az alkotmányellenes jogszabály hatályban tartása – főleg azután, hogy alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság deklarálta – szintén nem szolgálja a jogbiztonságot. A két rossz egymással szembeni mérlegelése azonban egészen ritka, s inkább csak politikailag kiélezett ügyekben fordul elő, ahol az indokolási igény is nagyobb (s a jogbiztonság ebből a szempontból nem politikai érv). Ha pedig annak alapján dönt az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányellenes szabálynak az új törvény megszületéséig hatályban tartásában vagy a szabályozás hiányának következményeiben látja-e a nagyobb veszélyt, a döntés eredményét lehet ugyan (politikai szempontból) bírálni, de módszerét nem.[67] A vita következetesen vezethet az Abtv. mindezt lehetővé tévő szabályai alkotmányossága megkérdőjelezéséhez, ahogy ez az ex nunc-ügyben meg is történt.

Az Alkotmánybíróság államosítási határozata ellen nem lehetett fellebbezni, de az Abtv. alapul fekvő rendelkezése alkotmányosságát kétségbe lehetett vonni: hiszen a törvény alkotmányellenességéből még fogalmilag is a visszamenőleges megsemmisítés következik. Az indítványozók szerint az egykori államosítási jogszabályokat visszaható hatállyal kellett volna megsemmisítenie az Alkotmánybíróságnak. A bíróság azonban az államosítási törvények elbírálásakor is a jogbiztonság szempontjából választotta az ex nunc hatályon kívül helyezést: a visszaható megsemmisítés sem orvosolná a volt tulajdonosok kárát, viszont újabb, tömeges jogsérelmeket okozna. Az ex nunc-határozat maga is a jogbiztonsággal érvel az Abtv. alkotmányossága

[66] „But when phrase becomes formula, fact declines into fiction." *Fifoot: History and Sources of the Common Law. Tort and Contract.* New York, 1970, 56. o.

[67] A kisebbik rosszat választotta az Alkotmánybíróság a közszolgálati rádió és tv kormányfelügyelete fenntartásakor a médiatörvény meghozásáig [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 233.]; hasonlóképpen az illegitim tb-önkormányzat fel nem oszlatásakor: az alapul fekvő törvényt azonnali hatállyal megsemmisítette az Alkotmánybíróság, vagyis nem élt sem az ex tunc megsemmisítéssel, sem a konkrét esetre alkalmazással. Az illegitim testület mandátuma úgyis végéhez közeledik, a tb-t valakinek működtetni kell, nincs akadálya, hogy a mandátum lejárata előtt másképp szabályozza a kérdést az Országgyűlés, s egyébként is, a jogalapját vesztett önkormányzat nem legitim voltát ennél jobban nem is lehetne kifejezésre juttatni [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 153., 154.]. Hozzá kell tenni, hogy ez a „kisebbik rossz" a testület számára is az volt. Ez a megoldás jelentett törékeny kompromisszumot, ami az egyhangú határozatban ölthetett testet. Az első alkalommal máris törésre került sor: lásd az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387. három különvéleményét.

mellett. A semmisségi elméletek következetes alkalmazásánál fontosabb, hogy az alkotmányellenesség következményeit úgy rendezze a törvény, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen. Különösen elválik a jogbiztonság szempontja a jogszabályra vonatkozó semmisségi elméletektől az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogviszonyok tekintetében; ezek nem osztják automatikusan az alapul fekvő norma sorsát. Végül maga a rendszerváltás és jogbiztonság összefüggése is az ex nunc-szabály, és a korábbi jogviszonyok érintetlensége mellett szól.[68] Utóbbi ellen – más alkalommal és összefüggésben – egy különvélemény protestált, amely szerint az új alkotmány után keletkezett jogszabályok esetében már nem indokolt az azonnali megsemmisítés mint szabály, hanem az ex tunc megsemmisítés kívánatos és elméletileg indokolt. A kérdéses ügyben a testület valóban megosztott volt a hatályon kívül helyezés időpontját illetően, s az elvi kérdés a törvény kihirdetése után, de még a hatálybalépése előtt meghozott, a törvénnyel ellentétes rendelet alkotmányellenessége következményeinek megítélése volt. Az Alkotmánybíróság az említett „átnyúló ügyekben" nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a már kihirdetett adó-, illeték- stb. törvény hatálybalépése előtt, sőt annak terheit elkerülendő, létesítettek jogviszonyokat; a törvény ezekre sem „hathat vissza". Két alkotmánybíró szerint azonban az állami szervek már nem cselekedhetnek a kihirdetett törvénnyel szemben.[69] Ebből kiindulva lehet az adott rendelet visszaható hatályú megsemmisítése mellett érvelni. Magát az ex nunc-szabályt kérdésessé tenni azonban túl messze megy, s nem is lett folytatása.

A jogbiztonság önálló sérelme

A jogbiztonság önmagában vett sérelmét az Alkotmánybíróság tipikusan két esetben állapítja meg. Az egyik rokon a jogalkotási hibákkal, de a messze túlmegy a jogszabály homályosságán: itt komoly anyagi jogi alkotmányellenesség tükre a jogbizonytalanság. A másik esetcsoportban a jogbiztonsághoz külön jogintézményekre van szükség. Az Alkotmánybíróság vagy maga

[68] Ex nunc: 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 74.; államosítás: 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 79., 80.

[69] A már kihirdetett, de még nem hatályos önkormányzati törvénnyel ellentétes rendelet jelent meg a törvény kihirdetése után, amely lényegében egyszeri alkalomra szólt (orvosigazgatók választása). Az Alkotmánybíróság szerint az ex tunc hatályon kívül helyezésre sem a jogbiztonság, sem az önkormányzatok érdeke nem ad elég indokot; az új önkormányzat bármikor kinevezhet új igazgatót [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 137., 138–145.].

alkotta meg ezeket, vagy a törvényhozót kötelezte felállításukra, egy-két esetben meglévők alkotmányosságáról döntött.

A jogbiztonság súlyos sérelme lehet egyben anyagi jogilag is alkotmányellenes helyzet. Úgy tűnik, ilyenkor a jogbiztonság és jogállamiság elvére hivatkozás helyettesítheti az alkotmányellenesség részletekbe menő kifejtését, amelynek fennállását illetően mindemellett kétség nem merülhet föl. A második abortuszhatározat a jogbiztonság sérelme címén állapítja meg annak alkotmányellenességét, hogy a büntetőjog rendszerében jogellenességet kizáró ok fennállását az a személy állapítja meg (méghozzá minden bizonyítás és felülvizsgálhatóság nélkül), aki az egyébként büntetendő tényállást meg akarja valósítani.[70] Többször előfordul, hogy az egymásnak ellentmondó vagy éppen hiányzó törvényi rendelkezések miatt valamely egyértelmű rendelkezés alkalmazhatatlanná válik. Az „anyagi alkotmányellenesség", amely a törvények ellentmondását alkotmányossági problémává emeli, ilyenkor a jogbiztonság sérelme. Az önkormányzati közművagyon átadásáról rendelkező szabály számos okból alkotmányellenes, de ráadásul kizárja, hogy az önkormányzatok egyedi igényeiket bíróság előtt érvényesíthessék. Másrészt úgy határozta meg az önkormányzatoknak adandó vagyon mértékét, hogy a szokásos alkotmánybírósági eljárásban nem is állapítható meg, történt-e tulajdoni sérelem. Sem a bírósághoz, sem az Alkotmánybírósághoz nem lehet fordulni az érdemi döntés kilátásával: a joggyakorlás megbénítása a jogbiztonsággal (is) összeegyeztethetetlen.[71] Hiába mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányellenes jogszabály az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének konkrét ügyében nem alkalmazható, az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező határozatát a bíróság az eljárási szabályozatlanság miatt nem tudja követni: a jogbiztonság sérül.[72]

[70] 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 354., 355.: a magzatelhajtás jogellenességét kizáró okot egyedül a terhes nő állapítja meg. Korrekt megoldás az lenne, ha a Btk.-ban kivennék a jogszerű terhességmegszakítást a magzatelhajtás tényállásából.

[71] 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 292.

[72] Tudná, ha nagyon akarná. Dehát nem akarta, s az Alkotmánybíróság 1998-ban le is tett arról, hogy tovább próbálkozzon: inkább törvényhozói mulasztást állapított meg. A határozatban – voltaképpen fölöslegesen – megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak „sem a büntető-, sem a polgári tanácsa – megfelelő törvényi szabályozás hiányában – nem alkalmazhatja az Alkotmánybíróság határozatában foglalt azt a rendelkezést, amellyel a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára a felülvizsgálati eljárást megnyitotta" [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 188.]. Ez a kijelentés legfeljebb az Alkotmánybíróság számára lehetett vigasztaló, s a kudarcot enyhítő, tudniillik a bíróságok egyszerűen figyelmen kívül hagyták az áttételi határozatában mondottakat. Viszont a határozat a fenti ellent-

Az előzetes normakontroll megszüntetésének végjátékában a házszabályt már jó előre a Kormány törvényjavaslatához igazították. A törvény azonban késett, a házszabály továbbra sem tette lehetővé a képviselőknek az előzetes kontroll indítványozását: az Alkotmánybíróság kimondta a házszabály alkotmányellenességét.[73]

Az Alkotmánybíróság a fenti esetekben kötelezte a törvényhozót, hogy a joggyakorlást tegye lehetővé. Erre szolgáló külön intézmény létrehozását írta elő az Alkotmánybíróság az államigazgatás hallgatása ellen. Hiszen az állandó jogbiztonsági formula is tartalmazza, hogy a hatóságok magatartásának kiszámíthatónak kell lennie. A jogbizonytalanságot csakis az orvosolja, ha az ügyfél kezébe „hatékony jogi eszközt" adnak a közigazgatás cselekvésre kényszerítésére.[74]

Az 1997-es népszavazási határozat rendelkező része szerint „az Alkotmány 2. §-ának bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára". Bár hasonló intézmény a helyi népszavazásra már létezett, az országos népszavazásra való megfelelő alkalmazás megszületéséhez egy további alkotmánybírósági kötelezés is kellett.[75] Nem veszélyeztette viszont az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonságot az előzetes normakontroll intézményének megszűnése. Az indítvány abban látta a jogbiztonság sérelmét, hogy így alkotmányellenes törvények léphetnek hatályba. Ezt, mint láttuk, az Alkotmánybíróság széles körben eltűri. Ebben a határozatában mégis megjegyzi, hogy ha a jogbiztonság az előzetes normakontroll fenntartását nem is követeli meg, de „igényelheti", hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály végrehajtását felfüggessze.[76] Ha erőltetett is lenne a jogbiztonsághoz kapcsolni az alkotmánybírósági hatásköröket,

mondást kifejezetten a jogállamiság és annak lényegi eleme, a jogbiztonság sérelmének minősíti.

[73] 50/1997. (X. 11.) AB határozat, ABH 1997, 328.

[74] 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351., 354. Az Alkotmánybíróság az államigazgatás hallgatásának alkotmányellenességét további ügyekben is megállapította: 458/B/1992. AB végzés, ABH 1995, 967.; 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 678.

[75] 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380.

[76] Óhaja nyomatékosítására hivatkozik az Alkotmánybíróság a Bokros-csomagra is, ahol módot talált az ideiglenes intézkedés pótlására a hatálybalépések megsemmisítésével [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 408.].

más vonatkozásban mégis a jogállamiság témájába tartoznak, s különösen az előzetes kontroll története mutatja a hatalmi ágak elválasztásával való összefüggést. Az Alkotmánybíróság éppen ennek érdekében tagadta meg 1991-ben a preventív vizsgálat elvégzését.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében két intézményt is létrehozott. Az egyik az „eredeti teher", amellyel a tulajdoni átalakulás során átadott vagyon (utólagos) megterhelhetőségét lehetett megismerhető és kiszámítható szabályok között tartani. *A másik a határidő nyugvása és megszakadása* intézményének alkalmazása arra az esetre, amikor *a jogalkotási feladat elvégzésének* határideje egyben az alkotmányellenes norma megsemmisítésének határideje is, s a határidő folyása alatt az új törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatára kerül sor.[77]

Mindemellett a jogbiztonság önmagában vett alkalmazásánál nagyon is kiütközik, hogy ahol nincs valamely részproblémára külön tényállás vagy intézmény, az elv szinte mindent befogadhat; valójában nincs is jelentősége, hogy a jogbiztonságra vagy közvetlenül a jogállamiságra hivatkozunk-e.

A hatalmi ágak elválasztása

A jogbiztonságtól eltérően az Alkotmánybíróság nem adott állandó eposzi jelzőt a hatalmi ágak elválasztásának; s bár a jogállamisággal csak egyszer hozta kifejezett kapcsolatba (akkor is zárójelben),[78] semmi kétség, hogy a bíróság szerint a hatalmi ágak elválasztásának elve „a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve"[79]. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztásról mindig az adott határozat kontextusában nyilatkozott meg, s nem is adott átfogó elméleti kifejtést róla. Először saját szerepét tisztázta az államhatalmi ágak rendszerében, amikor elutasította az elvont al-

[77] Az eredeti teher koncepciója a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattal indult, teljes dogmatikai kibontása a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban, ABH 1993, 378.; a jogbiztonsággal való kifejezett összefüggés: ABH 1993, 387.; határidők: 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 381.

[78] Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamentális rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 261.]. Tartalmilag ugyanerről van szó akkor is, amikor az Alkotmánybíróság kijelenti, hogy jogállamban korlátlan hatalom nincs, s ennek érdekében a hatalmi ágak egymást korlátozzák [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142.].

[79] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.

kotmányértelmezés révén az Alkotmánybíróságra hárított kormányzati és törvényhozási felelősséget; majd hasonló érveléssel nem volt hajlandó elvégezni a parlamenti vita lezárása előtt az Abtv. szerinti előzetes alkotmányossági vizsgálatot. Hamarosan a köztársasági elnöki funkciót kellett elhelyeznie az Alkotmány parlamentáris rendszerében. Alig foglalkozott viszont az Alkotmánybíróság az Országgyűlés és a Kormány viszonyával. Ezzel szemben külön, terjedelmes ágat alkotnak a bírói hatalom függetlenségének érvényt szerző alkotmánybírósági határozatok, amelyek 1993 és 1995 között voltak leginkább jelentősek. Az ezt megelőző, említett döntések ekkorra már megalapozták az Alkotmánybíróság funkcionális és a parlamentáris berendezkedésre építő megközelítését.[80] A bíróság hallgatólagosan átvette a hagyományos hármas felosztást. A bírói függetlenségről szóló első, „nagy" határozat tette szükségessé, hogy az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás mai állapotáról beszéljen, s jelezze: tisztában van a törvényhozó és végrehajtó hatalom tényleges összefonódásával (tudniillik ami a parlamenti többséget illeti), s ezzel állította szembe az „állandó és semleges" bírói hatalmat, amelynek a másik két hatalmi ág kölcsönös meghatározottságán és függésén kívül kell állnia.[81] A hagyományos államhatalmi ágakhoz való ragaszkodás jelentősége inkább abban állt, hogy az Alkotmánybíróság nem követte a politikai divatot, sem törekvéseket, amelyek a hadsereget (a köztársasági elnök vezénylete alatt), s az (akkor még csakis állami) rádiót és televíziót külön, „semleges" hatalomként szerették volna látni; hasonlóképpen helyükre tette az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokat is.[82] A korai megnyilatkozásokból az is kiderül, hogy a hata-

[80] Az előzetes normakontrollt elutasító határozat azon alapul, hogy az adott szabályozás mellett a jogintézmény célja nem valósulhat meg (ABH 1991, 60., 61.); a köztársasági elnök hatásköreit az Alkotmánybíróság nyomatékosan az elnök jogállásának egészébe helyezve végezte, azt pedig a parlamentáris rendszerre tekintettel értelmezte (ABH 1991, 225.).

[81] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 261., 262.

[82] Sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek a fegyveres erőknek az államszervezeten belül viszonylagos autonómiát szeretnének nyerni, sem a „politikai" és „szakmai" vezetés elválasztása, sem a hadsereg politikai semlegesítése nem alkotmányossági kérdés, vagy legfeljebb csak annyiban, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint nem minősülnek önálló hatalmi ágnak, hanem a végrehajtó hatalom részét képezik. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenítésük ténye és módja, valamint a nem a végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogköröknek az Alkotmány szabályain túli konkrét kialakítása nem alkotmányossági, hanem politikai kérdés [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 224.]. Megerősítette ezt 63/1992. (XII. 11.) AB alkotmányértelmező határozat, ABH 1992, 287. Egy adódó párhuzam-

lommegosztás elvét kölcsönös ellenőrzésként és kiegyensúlyozásként fogta fel a bíróság, és semmiképpen nem hierarchikus viszonyként.[83] A hagyományos hatalmi ágak mellett az Alkotmánybíróság természetesen az Alkotmányban meghatározott többi „alkotmányos szerv" – a köztársasági elnök és saját maga – alkotmányos funkcióját is kidolgozta. Döntően az Alkotmánybíróságon múlott, hogy nem kerülhetett sor két másik fontos (noha nem „alkotmányos") szerv alkotmányos helyzetének tisztázására: az ombudsmanéra és az ügyészségére.[84] Az Alkotmánybíróság azonban az Alkotmány körén belül maradt; nemcsak nem ismert el további „hatalmakat", hanem a checks and balances rendszeréből – mint fent láthattuk – éppen a hatalommegosztásra hivatkozva kihagyta az érdekképviseleteket.[85]

Mivel az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak mai viszonyáról szólva bizonyította, hogy elválasztásukat rugalmasan és realistán szemléli, nem meglepő, hogy részkérdésekben is helyt adott átfedéseknek és kivételeknek. Saját szerepfelfogása a legjobb példa erre, nemcsak a „negatív törvényhozással", hanem a pozitív rendelkezésekkel is. Az Alkotmánybíróság elismerte a köztársasági elnök „önálló politikai döntését", mégha szigorú alkot-

nak az Alkotmánybíróság mégsem állt ellen: a bíróságok a költségvetésük átcsoportosítása tekintetében legalább olyan hatékony védelemre tarthatnak számot a végrehajtó hatalommal szemben, mint a közszolgálati médiumok (ABH 1995, 143.).

[83] „A hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait" [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142.]. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti, nem pedig alá-fölé rendeltséget... A hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág" [41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 294.].

[84] Az ügyészséggel való hatásköri vita eldöntésére és alkotmányértelmezésre, valamint normakontrollra is irányulóan eredetileg jól bebiztosított indítványukat az állampolgári jogok országgyűlési biztosai visszavonták, az Alkotmánybíróság többsége pedig nem volt hajlandó folytatni közérdekből az eljárást [42/1996. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.]. Az ombudsman jogosítványai korábban is szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt, de az az ügy a bírói függetlenségre volt kihegyezve: az országgyűlési biztos a bíróságoknál nem folytathat vizsgálatot [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84.].

[85] 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 419., 420. A legélesebb megfogalmazás szerint „a hatalmi ágak megosztására" épülő államszervezetben szükséges az állami és érdek-képviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásától.

mányos határok közé szorította is. A hagyományos hatalmi ágak körében pedig a bírói jogalkotásnak egyenesen konstitutív szerepet tulajdonított az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség tekintetében. Egy ilyen rugalmas alapállás mellett még nehezebb eldönteni, hogy milyen „elválasztás" folyik kényszerítően az Alkotmányból, s mi az, amit nem a kényszer, hanem a következetesség diktálna. Ez volt a kérdés abban az összeférhetetlenségi ügyben (az országgyűlési képviselői és a polgármesteri tisztség között), amely a hatalommegosztási határozatok között egyedül, élesen megosztotta a testületet.[86]

Végül fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a jogállamiság íratlan „alkotórészei" közé nemcsak a hatalmak elválasztását, de *együttműködési kötelességét* is felvette – ami egyébként az „ellenőrzés és kiegyensúlyozás" kölcsönösségét tekintve logikus is. Az elv általános megfogalmazása szerint „a jogállamiság elvéből [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is következik az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják".[87] Az elv konkrét alkalmazásának majdnem minden esetben figyelmeztető funkciója volt: az Alkotmánybíróság nemcsak felhívta az alkotmányos szervek figyelmét az együttműködési kötelezettségre, hanem elmulasztásának szankcióit is kilátásba helyezte. A dolog természetéből folyik, hogy együttműködésre általában nem jogalkotási (alapjog-korlátozási) ügyekben van szükség, hanem több szerv hatáskörgyakorlását igénylő eljárásokban, ahol éppen a hatáskörgyakorlás miként je vitás – az ilyen ügyek pedig tipikusan politikai töltetűek.[88] Ám az Al-

[86] 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296., 306.; előzmény 1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 580. Részletesen lásd alább.

[87] 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 54.

[88] Az Alkotmánybíróság először a köztársasági elnök kinevezési jogköre gyakorlására „ésszerű határidőt" megkövetelő határozatában hivatkozott az együttműködési kötelezettségre (lásd az előző jegyzetet). Itt a tenor tartalmazza, hogy „e határidő túllépése alkotmányellenes" – s az „e" határidő világosan nem vonatkozik az elnök hatáskörén kívül eső körülmények vizsgálatára. A Göncz III. határozatban az együttműködési kötelezettségre alapozta az Alkotmánybíróság a kinevezési határozat elutasítása indokolási kötelezettségét. Erre az előterjesztő szervnek is szüksége van, hogy levonhassa esetleges hibája következményeit; de szükséges az indokolás a köztársasági elnök esetleges felelősségének megállapítása végett is. „Az elnöki határozatnak olyan részletességgel tartalmaznia kell a döntés alapjául szolgáló tényeket és az érvelés gondolatmenetét, hogy a képviselők megalapozottan élhessenek jogaikkal (tudniillik az elnök felelősségre vonása kezdeményezését illetően)." [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 218., 219.]

kotmánybíróság a maga együttműködési kötelességének tekintette azt is, hogy a jogalkotásra kötelezés határidejét a nyugvással és megszakadással rugalmassá tegye a mulasztása jóvátételében „együttműködő" Országgyűlés számára. Ez a kötelesség tehát itt eljárási szabály alkotására vezetett.[89]

A köztársasági elnök, a bíróságok és az önkormányzatok jogállásával alább külön foglalkozunk. Ezért itt a hatalommegosztás egyéb kérdéseiről: az Alkotmánybíróságnak a hatalmi ágak rendszerében betöltött helyéről, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról, s végül az összeférhetetlenségről lesz szó – úgy, ahogy ezek az Alkotmánybíróság döntéseiben megjelentek.

Az Alkotmánybíróság helye

Az alkotmánybíráskodás beillesztése a hatalmi ágak hagyományos rendszerébe a kezdetektől fogva problematikus volt. Az amerikai irodalom számára a *countermajoritarian difficulty* örökzöld és mindig hálás téma marad. Amerikai és európai mű nem lehet meg a standard Tocqueville-idézetek nélkül arról, hogyan leplezi el a normakontroll egyedi ítéletbe ágyazása a bíróság példátlan politikai hatalmát Amerikában, s miért lenne elképzelhe-

Az együttműködési kötelesség 1997-ben, a népszavazási határozatban szerepel ismét, mint a kötelező népszavazás garanciarendszerének része. Az előzetes vizsgálat és az (alkotmány)bírósági jogorvoslat mellett (amelyet a törvényhozónak még meg kell alkotnia), s annak hiányában addig is, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett együttműködési kötelezettség biztosíthatja, hogy „a Kormánytól kezdve az Országgyűlésig és a köztársasági elnökig" minden eljáró szerv tartózkodik a megindult népszavazási folyamat megzavarásától. A történtekkel való összefüggés – az alkotmányossági viták ellenére az Országgyűlés megszavazta, a köztársasági elnök kiírta a konkuráló népszavazást – világos, s az Alkotmánybíróságnak nem is kell tagadnia azt, hiszen a rendelkező rész részletesen szabályozza az eljárási tennivalókat, amelyek csakis a kialakult helyzetben értelmezhetők. A kezdeményezők sem élhetnek azonban vissza a szabályozatlansággal. Az indokolás a szankciót is felmutatja: az alkotmányellenesen mégis megtartott népszavazáson alapuló törvényt az Alkotmánybíróság megsemmisítheti [52/1998. (X. 14.) AB határozat, ABH 1998, 345.]. Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság „saját tevékenységére vonatkoztatva" még egyszer előveszi az együttműködési kötelezettséget: ez abban állna, hogy az Alkotmánybíróság „nem csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét és nem átvállalva annak felelősségét" kötelezően meghatároz a törvényhozás számára néhány, közvetlenül az Alkotmányból folyó követelményt. Ezeknek „szem elől tévesztése nem csupán az államélet demokratikus működésében okozhat zavarokat, de hátrányos jogkövetkezményeket vonhat maga után a megalkotandó új népszavazási törvény esetleges normakontrollja során is" – nyomatékosítja az Alkotmánybíróság a maga hozzájárulását az együttműködéshez (ABH 1998, 347.).

[89] 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380., 381., 388–390.

tetlen egy hasonló intézmény Franciaországban. A 20. század második felének fejlődése az alkotmányos rend részévé tette az alkotmánybíráskodást Európa túlnyomó részében, s az absztrakt kontroll még inkább kiélezte a feszültséget a törvényhozó hatalom és az alkotmánybíróság között. Elvileg még nyíltabbnak kellene lennie ennek a feszültségnek a posztkommunista országokban, ahol az alkotmánybíráskodás visszatért az eredeti, kelseni modellhez, s tipikusan nem lát el individuális alapjogvédelmet, hanem az elvont normakontrollra koncentrál. A nehézségek persze nagyban függnek attól is, hogyan értelmezi és látja el szerepét az alkotmánybíróság; s ezt az adott alkotmányos kultúra keretei között sok minden determinálhatja – ennek az írásnak azonban nem ez a tárgya. A politikai hatalmi ágak képviselőit az alkotmánybíróság függetlensége és alkotmányban lefektetett hatásköreiben megtestesülő hatalma emlékeztetik nap mind nap arra, hogy *ez* az ellensúly és ellenőrzés a többi, összefonódott és (ha kölcsönös függőségben is, de) kontrollálható hatalmi mechanizmuson kívül áll. Befolyásolni – mint már Tocqueville rámutatott – az alkotmány megváltoztatásával lehet, s persze, hatásköre megnyirbálásával is.[90]

A magyar Alkotmánybíróság – mint a jogállami berendezkedés sok más alapkérdését – maga fogalmazta meg, s öntötte tiszta jogi formába saját helyének kérdéseit az államhatalmi ágak között – amennyire, s amikor erre az eléje kerülő ügyek alkalmat adtak. Ezekre a politikai hatalmi ágaktól való elhatárolódás, s így a valódi alkotmánybírósági feladatokra való visszavonulás volt jellemző. Ugyancsak az Alkotmánybíróság saját kezdeményezése volt a „szelíd" szankciók bevezetése – mindenekelőtt az alkotmánykonform értelmezésé – a jogszabályok megsemmisítése helyett. Ennek akkor csak praktikus oldalát, a hatályos jog kíméletét, joghézagok elkerülését emelte ki. Visszatekintve azonban világos, mennyire releváns az alkotmánybíráskodásnak ez a működési módja a hatalmi ágak elválasztása szempontjából, sőt, a jogállamiság más „alkotórészeit" illetően is.[91] A mai távlatból az is kérdés, milyen értelemben tekinthető mindez visszavonulásnak. Egyidejűleg azonban az Alkotmánybíróság (igaz, hogy csak a halálbüntetés-határozat egyik párhuzamos véleményében, de a bíróság azt követő magatartásával visszaigazolva) rámutatott a parlamenti döntés politikai változékonysága és

[90] A függetlenség elleni direkt támadást jogállam nem engedheti meg magának. Azonban az alkotmánybírók (ki)választásával is, és az üres helyekre való nem választásával is meghatározó befolyást lehet gyakorolni az alkotmánybíráskodásra.

[91] Túlmehet-e az alkotmánykonform értelmezés a törvényhozó eredeti céljain? Esetleg azok ellen is fordulhat? Csak szűkíti a norma alkalmazását az Alkotmánybíróság, vagy módosítja azt?

az alkotmánybírósági ítélet elvi véglegessége közötti különbségre.[92] Mi több, első látszatra az Alkotmánybíróság a láthatatlan alkotmány koncepciójával a törvényhozó hatalom szupremáciájának végső biztosítéka, az alkotmánymódosítás fölé helyezi magát. Ha az elvi alapokon nyugvó ítéletek koherens rendszere szolgál „a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött" az alkotmányosság biztos mércéjéül, hogyan „szoríthatja" a klasszikus megfogalmazás szerint „a nemzet, alkotmánya megváltoztatásával engedelmességre a bírákat"? Határesetekben valóban az Alkotmánybíróság tartalmi koncepciója lesz kötelező?[93] A törvényhozó nem dönthet arról, áttöri-e a forradalmi helyzetben, az igazság nevében az Alkotmány garanciáit – az Alkotmánybíróság mondja meg, mi lehet a „végső jog", amely a forradalmat élő jogállamban még érvényesülhet? A hatalommegosztást, s benne az alkotmánybíráskodás helyét az Alkotmánybíróság sosem hozta összefüggésbe a helyzet rendkívüliségével, hiszen éppen a normalitás képviselőjeként és megelőlegezőjeként látta saját magát. Ezért, ha a kérdés az Alkotmánybíróságot is érintette, *saját* feladatellátásából indult ki: az összes, hatalommegosztással érvelő ítélet azt célozza, hogy *az Alkotmánybíróság betölthesse valódi hivatását.* Ez az alapja az absztrakt alkotmányértelmezés parttalanságát elutasító határozatnak, ezért nem végzett előzetes normakontrollt a parlamenti vita lezárása előtt, s ezért utasította el, hogy jogalkotói koncepciókról döntsön, inkább visszavonult a megvalósítás alkotmányosságának vizsgálatába. (Az utóbbi hordereje semmivel sem volt kisebb, viszont támadhatatlan hatáskörben jár el az Alkotmánybíróság. Már az első évben világos volt az is, hogy nincsenek „politikai" és „nem politikai" hatáskörök: a következmények ugyanazok lehetnek, az Alkotmánybíróság felelőssége pedig ugyanaz.)[94] Ami pedig az Alkotmány szövegének kontrollját illeti, az Alkotmánybíróság – abból kiindulva, hogy nincs az Alkotmányban „örökre szóló szabály" – eleve elvetette ezt; a legmesszebbre az az álláspont ment, amely szerint az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmányozás formai hibáját, valamint az alkotmánymódosító törvénynek az Alkotmány szövegét nem érintő részét is.[95]

Jellemző, hogy az Alkotmánybíróság a hatalommegosztásra akkor hivatkozik kifejezetten, amikor magát határolja el a többi hatalomtól: „nem

[92] Summa: „A parlament tetszése szerint fenntarthatja, eltörölheti, vagy visszaállíthatja a halálbüntetést – amíg e büntetés alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ki nem mondta a végső szót" [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 97.].

[93] ABH 1990, 97–99.

[94] Lásd *Az Alkotmánybíróság első éve* című tanulmányt ebben a kötetben.

[95] Lásd az előző jegyzetet, valamint 1260/B/1997. AB határozatot, ABH 1997, 819.

veszi magára a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom feladatát és felelősségét"[96]. Amikor viszont azok fosztották meg az Alkotmánybíróságot a törvényjavaslat alkotmányossági vizsgálatának hatáskörétől, a bíróság (a néhány ügyetlen indítványi felvetéstől eltekintve,[97] s annál feltűnőbben) nem foglalkozik a hatalmi ágak viszonyával, s benne az Alkotmánybíróság ellenőrző feladatával, hanem csak nagyon közvetetten érinti ezt a témát, amikor azon sajnálkozik, hogy hatáskörei – az Alkotmány 32/A. § történeti kialakulása folytán – nem részesülnek alkotmányos védelemben.[98] Itt nem jelentkeztek azok a későbbi vélemények, amelyek nemcsak az alkotmányozó és törvényhozó hatalom között különböztettek, hanem alkotmányozási és törvényhozási tárgyak között is.[99] Ha valahol, itt lehetett volna a hatalmi ágak elválasztása hatásköri garanciáinak alkotmányi szintet és alkotmányi védelmet követelni. Ezt az Alkotmány történeti értelmezése is alátámasztotta volna, s a határozat tárgya miatt a megkülönböztetés talán szélesebb támogatásra és a jogállamiság tartalmi oldaláról is további érvekre számíthatott volna.

Az államhatalmi ágak elválasztása elvének legrégibb keletű, és tipikus használata tehát önmagában véve demonstratívan elhárító: az Alkotmánybíróság 1990-től kezdve máig is él *a törvényhozói és a kormányzati felelősség át nem vállalásának* formulájával. („A törvényhozás nem háríthatja át alkotmányellenes mulasztásának következményeit és ezzel jogalkotási és a népszavazás elrendelésére irányuló döntési felelősségét az Alkotmánybíróságra oly módon, hogy minden egyes országos népszavazásra irányuló kezdeményezés esetén alkotmányértelmezési problémára hivatkozással az Alkotmánybíróság állásfoglalását kéri a népszavazás elrendelése tárgyában. Ez összeegyeztethetetlen az államhatalmi ágak elválasztásának alkotmá-

[96] Először 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 138. Ezzel indokolta az Alkotmánybíróság, hogy az elvont alkotmányértelmezés elvégzéséhez az indítvánnyal szemben három feltételt állított.

[97] „Megbomlik a köztársasági elnök és az Országgyűlés közötti egyensúly"; a köztársasági elnököt akadályoztatása esetén helyettesítő házelnök nem indítványozhat előzetes normakontrollt, ez „alkotmányos visszaélés" lehetőségét rejti [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 405., 406.].

[98] ABH 1997, 403.

[99] Különvélemény szerint alkotmányozási tárgy lenne a magzat jogállása [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 368., 369.]. 1991-ben csak obiter utalt az Alkotmánybíróság arra, hogy a magzat jogalanyiságának elfogadása vagy elutasítása „tartalmilag alkotmányozói döntés", de a következőkben kifejezetten a törvényhozót instruálja a meghozandó abortusztörvényhez. Az abortusz törvényhozási tárgy [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 307., 315., 316.].

nyos elvével.")[100] Alkotmányértelmezési indítványok elutasításához azonban a hatalommegosztás végső érvére csak a különös nyomaték kedvéért nyúlt vissza az Alkotmánybíróság. Már az első alkalommal technikai, az indítvány vizsgálatra való alkalmasságát minősítő ismérveket határozott meg a bíróság, s így az *eljárási érvelés* kényelmét élvezhette.[101] A törvényjavaslat alkotmányossági vizsgálata elhárítása ügyében is csak az első alkalommal mélyedt el az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztásában (1991-ben). Később már csak az ezen az elvi alapon kimunkált technikai követelményre (a „végleges törvényszövegre") hivatkozott az elutasításkor; sőt amikor 1997-ben ismét magáról az intézményről volt szó, azt kérte számon alkotmányossági követelményként az Országgyűlésen. A legelső határozat azonban az elvont alkotmányértelmezés ügyénél is alaposabb indokolást követelt: hiszen itt (ha jól megnézzük) az Abtv. alkotmányellenességét állapította meg az Alkotmánybíróság, s tette félre alkalmazását, mintha csak Amerikában lenne. A nyelvezet (1991-ben) óvatosabb. „A törvényalkotás folyamatában történő előzetes alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság ellentmondásba kerülhet a hatalmi ágak elválasztásának alapelvével. ...az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az Országgyűlés döntési jogkörét korlátozza, s a törvényhozó felelősségét osztja." A „törvényhozás folyamatába" azonban nyilvánvalóan az Abtv. helyezi az előzetes normakontrollt, s éppen ezért ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe. Az érvelés másik szála egyrészt az Alkotmánybíróság bírói (azaz „nem tanácsadói") funkciója gyakorlásának, másrészt az előzetes kontroll célja (alkotmányellenes törvény megelőzése) megvalósulásának lehetetlenségét mutatja ki az Abtv. szabályozása és az akkori parlamenti gyakorlat alapján. Ez már csak részben hatalommegosztási indokolás.[102] Igaza van az akkori – részben bírótársi – kritikának, hogy ezek után a mégis elvégzett, funkcióját tekintve elvont alkotmányértelmezésre semmi nem kényszerítette az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság a kárpótlás kérdésében idejében közölni akarta az alkotmányos határokat a többi hatalmi ággal; s az ötvenkét képviselő, aki az előzetes normakontrollt indítványozta, akár absztrakt alkotmányértelmezést is kérhetett volna: a „konkrét alkotmányjogi probléma" nagyon is fennállt.

[100] 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427.

[101] Nincs „konkrét alkotmányjogi probléma", vagy ha van is, „nem vezethető le közvetlenül, más jogszabály közbejötte nélkül az Alkotmányból". Lásd fenn az elvont alkotmányértelmezéssel foglalkozó részt.

[102] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 59–61. Részletesen lásd az előzetes normakontrollal foglalkozó részben.

Ugyancsak saját kompetenciáját határolja el és szűkíti az Alkotmánybíróság a többi hatalmi ág javára azzal a formulával, hogy adott kérdésben a *„törvényhozónak nagy a mozgástere"*, „széles döntési szabadsága van."[103] Itt nem volt arra szükség, hogy egy Abtv.-beli hatáskört technikai szabályokká transzponáljon a bíróság, hanem közvetlenül, s tartalmi ismérvekkel meghatározhatta azokat az esetcsoportokat, amelyekben nem magának tartotta fenn a döntést. Így állandó gyakorlatként a kedvezmények (adójog), ex gratia juttatások (kárpótlások) területén az Alkotmánybíróság elismeri a törvényhozó döntési szabadságát. Legmesszebb ment – az általánosításban is – a „közérdek" meglétének és tartalmának átengedésekor a törvényhozó számára (viszonylag későn, 1993 végén)[104], s még később a közerkölcsök mint alapjog-korlátozó ismérv megítélésétől való tartózkodásban.[105]

Szintén visszavonult az Alkotmánybíróság a törvényhozás területéről azzal a formulát is öltött gyakorlatával, hogy az alkotmányossági vizsgálat „nem foglalkozhat [a vizsgált törvény] társadalmi vagy gazdasági hatásaival, politikai megítélésével, hanem kizárólag arra szorítkozik, hogy a törvényben megtestesülő megoldás nem ellentétes-e az Alkotmánnyal". A törvényhozói koncepcióval kapcsolatban felvetett alkotmányossági aggályokat csakis annyiban bírálhatja el az Alkotmánybíróság, „amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetők". A kárpótlási határozatok a gondolat számtalan variációját tartalmazzák. A reprivatizáció vagy privatizáció vitájához is megismételte a bíróság, hogy „feladata azonban nem az, hogy eltérő koncepciók vitájában döntsön, hanem annak megállapítása, hogy a Kpt. megoldása az Alkotmányba ütközik-e".[106]

Végül tartózkodott az Alkotmánybíróság a *törvények összeütközésének* még az elbírálásától is, hacsak az ellentmondás nem jár nevesített alapjog sérelmével. Első látásra ebben nemcsak az vezérelte az Alkotmánybíróságot, hogy ne lépjen a bíróságoknak fenntartott jogszabály-értelmezés terü-

[103] Ennek és az előző, felelősségi érvnek a kombinációja a német alkotmánybíróság formulája, hogy tudniillik az adott kérdés eldöntése a törvényhozó vagy a kormány felelősségi körébe tartozik, amelyet az adott kérdésben nem lépett túl.

[104] Az új tulajdoni koncepció bevezetése kapcsán [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 381., 382.].

[105] A gyermek egyesülési jogával, az állam kötelezettségeivel a gyermek fejlődésének védelmére és a gyermek homoszexuális egyesületben való részvételével kapcsolatos döntésben [21/1996. (V. 17) AB határozat, ABH 1996, 82–85.].

[106] 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 90.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 114., 115.; megismétli az élet és szabadság elvesztéséért járó nem vagyoni kárpótlás vonatkozásában az 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 48. is.

letére, hanem a törvényhozás kompetenciájának tiszteletben tartása is. Ha „a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik". A bíróság olyannyira távol tartotta magát a beavatkozástól, hogy kezdetben (1991-ben) „elvi éllel" még azt is kimondta, hogy a törvények ellentéte önmagában nem alkotmányellenes.[107] Nehéz ezzel összeegyeztetni, hogy vertikális irányban az Alkotmánybíróság nem látott problémát az „önmagában vett", pusztán jogszabályok közötti ellentmondás alkotmányossági vizsgálatában. Igaz, az anyagi alkotmányellenesség nélküli, hierarchikus vagy formális alkotmányellenesség az Alkotmánynak azokra a kijelentéseire támaszkodhatott, hogy rendelet és határozat nem lehet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes.[108] Amint viszont az Alkotmánybíróság – 1992 elejétől – a jogállamiság generálklauzulája konkrét sérelmére is alkotmányellenességet alapozott, illetve megkezdte a jogállamiság „tartalmát" képező konkrét mércék alkalmazását, elvileg csakis azzal háríthatta volna el a jogalkalmazói jogértelmezéssel megoldhatatlan, törvények közötti ellentmondások vizsgálatát, hogy ez a hatalmi ágak elválasztásába (éppen a jogállamiság egy másik követelményébe) ütközik. Az Alkotmánybíróság azonban sosem mondta ezt, hanem az elutasítás tételének fenntartásával más utakat keresett (és talált) a törvények közötti ellentmondás alkotmányellenességének megállapítására.[109]

Ez utóbbi látlelet a legjobb kiindulópont annak vizsgálatához, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozásai az államhatalmi ágak elválasztására, de főleg fent bemutatott eszközei vajon nem azt a szerepet játsszák-e, mint Amerikában a *political question* doktrínája – annak abban a vonatkozásában, hogy a legfelsőbb bíróság nem jár el olyan ügyben, amely világosan valamely más hatalmi ág döntésére tartozik, vagy a bíróság beavatkozását az illető hatalmi ág sérelmesnek tarthatná. A formula számos megszilárdítási kísérlete azonban rendre csődött mondott: a saját maga által megállapított kritériumokat a legfelsőbb bíróság azonnal túllépte, ha egy ügyben mégis dönteni akart. A magyar Alkotmánybíróság összes eszközét tekintve – melyeket maga állapított meg – úgy tűnik, ezek elsősorban arra szolgálnak, hogy az Alkotmánybíróság formulájukra hivatkozva elháríthassa az ügyet – amely, ha már ezek az eszközök szóba jöhetnek, valóban az alkotmánybírói és valamely más hatalom határvonalára esik.

[107] 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 176.

[108] Alkotmány 35. § (2), 37. § (3), 44/A. §. (2) bekezdés.

[109] Lásd a *Mércék kontextusból* című részt.

Az absztrakt alkotmányértelmezés és a törvényhozói koncepciók preventív alkotmányossági vizsgálatának (természetes) összefüggéséről fent már volt szó;[110] s arról is, hogyan élt az Alkotmánybíróság az elvont alkotmányértelmezésbe bocsátkozás kritériumaival. Bármennyire is hangsúlyozza azonban a bíróság, hogy – főleg normakontrollügyekben – csak akkor dönthet koncepciókról, ha azok a törvényszövegben megjelennek, ez annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság nem értékeli politikailag a törvényben kifejezett koncepciót, másrészt pedig nem nyilatkozik más lehetőségekről: nem választ policy-kérdések között, s az a döntése, hogy a törvény nem alkotmányellenes, „csupán azt jelenti, hogy sok lehetséges között a vizsgált megoldás is alkotmányos".[111] Nem lenne életszerű azt gondolni, hogy a „törvényszöveg" vizsgálata kapcsán tett elvi megállapítások ne hatnának vissza az abban megtestesült koncepcióra, s ne lehetnének maguk is koncepcionális súlyúak. Nem vitás, hogy a kárpótlás kérdésében az Alkotmánybíróság nem dönthetett a politikai hatalmi ágak helyett arról, hogy a tulajdonviszonyokat restitúció vagy szimbolikus kárpótlás útján „rendezik"-e. A bíróság sosem zárta ki az eredeti tulajdoni állapot helyreállításának elvi alkotmányosságát; a csak a termőföldre szűkített restitúciónak is csupán a diszkriminációtilalomból folyó korlátait, s elkerülésük követelményeit jelölte meg. Azzal azonban, hogy szükségképpen nem maradhatott meg a diszkrimináció felszínén, hanem a döntéshez a tulajdoni helyzetet is tisztázta, az Alkotmánybíróság már 1990-ben lényegében eldöntötte, hogy az állam tulajdonosként szabadon rendelkezik az egykor államosított vagyonnal. Ezzel a restitúciót is csupán az egyik alternatívává tette, s egészében más cselekvési lehetőségeket teremtett az Országgyűlés és a Kormány számára, mintha a tulajdon visszaadásának koncepciója alkotmányjogi minősítés nélkül került volna vitára, s így kellett volna azzal a politikai érveléssel szembesülniük, hogy a volt tulajdonosoknak alkotmányos joguk van a vagyon visszaadására. Az Alkotmánybíróság emellett a rendszerváltási ítéletek alapkövét is letette a határozatban: kimondta a legalitás elvét. Ebből itt még csak a „szabad kéz" látszott – az igazságtétel/elévülés vitája során derült csak ki mindenki számára, milyen komoly koncepcionális megkötésről van szó.

A „törvényhozó szabad mozgásterének" elismerése körében a bíróság egyrészt hangsúlyozta, hogy a „közérdek" megítélése egy demokratikus tár-

[110] Ezt az első kárpótlási határozat – elvont alkotmányértelmezés tárgyában – világosan tükrözte: „maga a kérdés is arra utal, hogy azt a Kormány privatizációs programjának összefüggésében kell vizsgálni" [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 75.].

[111] ABH 1993, 114.

sadalomban igen eltérő lehet, s ezért a törvényhozó választását és szándékát nem minősíti. Másrészt azonban az Alkotmánybíróság fenntartotta magának, hogy az arányosság megítélésének vámján behozza azt, amit a közérdek átengedésének révén elveszített.[112] Azzal pedig, hogy a közérdekre hivatkozás indokoltságát mégiscsak vizsgálja, valójában csupán enyhébb mérce alá helyezte a közérdek vizsgálatát: „a közérdekre hivatkozás indokoltsága" a „szélső esetek" rokona, amit az államcélok kezeléséből jól ismerünk, de felfogható az egyébként a nem alapjogi sérelmekre alkalmazott „önkényesség" egy változataként is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azzal erősíti meg ezeket a párhuzamokat, hogy igen ritkán, mondhatnánk, csak a botrányos esetekben bocsátkozott annak érdemi vizsgálatába, indokolt lehet-e a közérdekre hivatkozás.[113]

Az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének elválasztása elvileg a hatalommegosztás iskolapéldája lehetne. A Göncz I., II. és III. határozatokban az indokolás, s – kifejezetten is – az egymásnak válaszoló külön- és párhuzamos vélemények foglalkoznak ezzel. Három alkotmánybíró szerint a köztársasági elnök kinevezési jogköre gyakorlásának feltételei nem állapíthatók meg alkotmányértelmezés útján, hanem az Alkotmány kiegészítésére van szükség; hét bíró szerint lehetséges, sőt az Alkotmánybíróság számára kötelező, hogy a kérdést alkotmányértelmezéssel megoldja. (Két alkotmánybíró párhuzamos véleménye szerint, ha a törvényhozó nem ért egyet az Alkotmánybíróság értelmezésével, módosíthatja az Alkotmányt.)[114] Ha azonban figyelembe vesszük, hogy mind korábban, mind közvetlenül ezeket az ügyeket követően az Alkotmánybíróság egyhangúan végzett alkotmányértelmezést olyan kérdésekben, amelyekben az Alkotmány szövege nem adott több támpontot, mint a köztársasági elnök hatásköreire; továbbá hogy az első Göncz-ügyben a főpa-

[112] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 382.

[113] Ilyen szélső eset volt az önkormányzatoknak átadandó gázművagyon törvénnyel való meghatározása 1995-ben. Az erre vonatkozó törvénymódosítás kizárta az önkormányzatok egyedi, bírósági igényérvényesítését. Nagy tömegű jogviszony egységes rendezését a közérdek indokolhatja, de nem úgy, ahogy ebben az esetben történt: a közművek gyors privatizálásának szándéka és a parlamenti ülésszak végének közeledte nem indokolják, hogy az átadandó vagyon mértékét az Országgyűlés bevallottan és bizonyíthatóan ténybeli alap nélkül állapítsa meg [36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 292.]. Nem botrányos, de a közérdekkel valóban indokolhatatlan, hogy az önkormányzat akkor is köteles elhelyezni az elvált, volt házasfelet, ha annak szociális körülményei azt nem indokolnák [37/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 304.]

[114] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 240–244.

rancsnoki jogállásra vonatkozó alkotmányértelmezést a kinevezés megtagadása tekintetében módszertani különvéleményt jelentők nem kifogásolták, azt kell feltennünk, a bíróság abban volt megosztott, a konkrét esetben egyáltalán döntsön-e. Az Alkotmánybíróságnak sokkal kényelmesebb lett volna kívül maradnia a médiaháborún, ahol a felek szemmel láthatóan csak az alkotmánybírósági eljárás politikai kihasználásában voltak érdekeltek, de a döntések betartásában nem.[115] Azonban már az első ügyben olyan téma merült föl, amelynek jelentősége messze túlmutatott a hatalmak konkrét viszályán: a köztársasági elnök olyan értelmezést képviselt saját jogállásáról, s egyúttal a többi hatalmi ághoz való viszonyáról, amelynek nemhogy alkotmányos alapja nem volt, de az Alkotmányban meghatározott parlamentáris berendezkedés egyenesen kizárta azt. Ebben a kérdésben éppen az Alkotmánybíróságnak a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzése rendszerében betöltött feladata tette elkerülhetetlenné, hogy érdemi döntést hozzon.[116]

Az Országgyűlés és a Kormány viszonya

Az Országgyűlés és a Kormány viszonya feltűnően ritkán szerepelt az Alkotmánybíróság előtt. Általános megállapításokat mindig más ügyek kapcsán tett a bíróság. A parlament és a Kormány mai összefonódását a bíróságoknak a végrehajtó hatalomtól való függetlenségével foglalkozó határozat

[115] A kinevezési ügy mellett jól mutatja ezt a médiatörvény esete. Az Országgyűlés nem pótolta a mulasztást határidőre, s azután is csak évekkel később hozta meg azt a törvényt, amely az Alkotmánybíróság határozatával kifejezett ellentétben mégis a parlamenti pártokat ültette a semlegességet garantálni hivatott kuratóriumokba. Ez magában hordta büntetését.

[116] Az elnök a végrehajtó hatalom részeként értelmezte saját jogállását, s ezt, az ebből levont következtetésekkel együtt ismételten képviselte az Alkotmánybíróság előtt, noha már az első határozat kimondta ennek az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető voltát. Részletesen lásd alább a köztársasági elnökről szóló részben. A Göncz I. határozat egyik párhuzamos véleménye, amikor az elnöknek arra az álláspontjára reagál, hogy az új alkotmány megalkotásáig a közte és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal létrehozott alkotmányos szokásjog rendezi viszonyukat, közel jár a hatalommegosztási probléma exponálásához. „Az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. A jogállamban a közhatalom gyakorlásának szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van. ...Közhatalom csak törvényen alapulhat. Ezen a területen nem lehet joghézag, ez ellentmondana a magyar államiság alkotmányban meghatározott jellegének. Nincs mód arra, hogy az Alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki a gyakorlatban elfogadott értelme." (ABH 1991, 244.)

tárgyalja; a Kormány hatásköre általános jellegének kimondására a köztársasági elnök főparancsnoki jogállásának tisztázása alkalmából került sor. Az első megállapításból a Kormányra és az Országgyűlésre nézve semmi nem következett. A második a fegyveres erők irányítási jogköreivel foglalkozik, amelyet az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány gyakorol. E jogosítványok egymáshoz való viszonya azonban egyben hatalmi ágak viszonya is.[117] Az a megállapítás, hogy „a Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója", a köztársasági elnöknek a végrehajtó hatalomban való részesedésre való aspirációjával szemben nyeri el jelentőségét. Az Alkotmánybíróság azonban azt is kimondta, hogy „a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe". Míg más szervek hatásköreit az Alkotmány konkrétan felsorolja, a Kormány számára általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg: „a Kormánynak a 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában megjelölt hatásköre általában felöleli a végrehajtó hatalom teljes tevékenységét". A konkrét esetben – mivel a fegyveres erők irányításában nem lehet hézag – a Kormány hatásköre a fegyveres erők „működése irányítására" szintén szubszidiárius: mindenre kiterjed, ami nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kompetenciájába. Az Alkotmánybíróság ezt más ügyben is megerősítette.[118]

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása, pontosabban annak hiánya csupán egy esetben alapozott meg alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróság szerint a Kormány tagjainak jogállását és díjazását, továbbá az Országgyűléssel szembeni felelősségüket az államhatalmi ágak elválasztása következtében nem szabályozhatta a Kormány maga.[119] Az Alkotmány is előírja a törvényi szabályozási szintet; de a bíróság itt nem a formális alkotmányellenességre hivatkozott, hanem a hatalommegosztás és a jogbiztonság elvének sérelmére. A maradék ügyekben az Alkotmánybíróság

[117] Az Alkotmánybíróság külön megjegyezte, hogy az irányítási hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, a köztársasági elnök esetében jogállásának egésze irányadó (ABH 1991, 225.).

[118] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 230., 231. és 868/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 614.

[119] 49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996, 153. Az 1997. évi III. törvény részben tartalmilag került ellentétbe az új Alkotmánnyal, részben az a felhatalmazás alkotmányellenes, hogy a kormánytagok munkaviszonyával kapcsolatos kérdéseket a Miniszterelnök szabályozza.

csinált magának problémát abból, hogy országgyűlési határozat kötelezheti-e a Kormányt, és bolyongott a Jat. kategóriái, valamint az Országgyűlés és a Kormány fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörei között. El is tévedt.[120] Megjegyzésre érdemes, hogy ez a szegényes gyakorlat is a Kormány „kárára" megy. Nem fordult elő egyetlen eset sem, amikor a Kormány önálló cselekvési szférája lett volna az alkotmányossági kérdés, pedig ez a Kormány felelősségének feltétele. Mint láttuk, a Kormány önállóságáról és hatásköre általánosságáról csak mellékesen esett szó. Az Alkotmánybíróság tett emellett néhány egyensúlyozó gesztust is a parlamenti harcokból érkező indítványok kapcsán.[121] Kifejezetten fontos gyakorlati feladat a törvényhozási tárgyak és a rendeleti szabályozás körének elválasztása. Az Alkotmánybíróság nyújtotta szabályon azonban a gyakorlat túltette magát: to-

[120] A két erre vonatkozó esetben [682/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 764.; 868/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 609.) egyaránt a honvédelem (át)alakításának elveiről szóló országgyűlési határozatot és a Kormány abban foglalt végrehajtási (beszámolási) kötelezettségét (illetve egyik esetben a végrehajtási kormányhatározatot) támadják, de tartalmi okokból. Az Alkotmánybíróság viszont, feltehetően hatásköre megalapozása végett, beleveszik az országgyűlési határozatnak a jogalkotási törvény szerinti minősítésébe, amiből végül közvetlenül a Kormánynak az Alkotmányban írt végrehajtási kötelességei alapján kivágja magát. (ABH 1997, 613.; ABH 1994, 767. – itt azzal a megjegyzéssel, hogy az alkotmányos hatáskörben kibocsátott OGY határozat arra tekintet nélkül kötelezheti a Kormányt, hogy az „a hatalmi ágak elválasztásának Magyarországon alkalmazott rendszerében az Országgyűlés által irányított szervnek minősül-e".) A baj azonban az, hogy mindkét határozat az Alkotmánynak a fegyveres erők irányításáról szóló 40/B. § (3) bekezdésére hivatkozik, s abból azt a következtetést vonja le, hogy „ez az alkotmányi előírás tehát feljogosítja a parlamentet arra, hogy az alkotmányi keretek között az idézett tárgykörben a Kormányra is kötelező irányítási döntéseket hozzon". Bár a határozatokból végül kiderül, hogy az Országgyűlés annyiban és olyan eszközökkel hozhat a Kormányra kötelező döntést, mint bármely esetben, azaz a fegyveres erők irányításának ehhez köze nincs, mégis kár, hogy ezekben a nem publikált határozatokban az Alkotmánybíróság plénuma, illetve egy hármas tanácsa a hadsereg irányításában valamilyen hierarchikus hatásköri rend feltételezésére ad alkalmat, s megzavarta a Kormány és az Országgyűlés viszonyáról – éppen a fegyveres erők irányítása példáján – kialakított egyértelmű képet.

[121] Például a kormányfelügyeletet alkotmányellenesnek nyilvánító médiahatározatban többször is felhívta arra a figyelmet, hogy az állami szervektől való szabadság követelménye a törvényhozással szemben éppúgy fennáll, mint a Kormánnyal szemben [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 231., 233.].

vábbra is gyakran hoznak törvényt ezt a szintet nem igénylő tárgyban. Így a törvényhozási és rendeleti tárgyak elválasztása gyakorlatilag az Alkotmánybíróságra maradt, amely legalább következetesen élt is vele.[122]

Összeférhetetlenség

A hivatali összeférhetetlenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság sosem mulasztotta el kiemelni, hogy az a hatalmi ágak elválasztásának elvén nyugszik;[123] az összeférhetetlenség egyéb – nem hivatali – eseteit viszont más szempontok indokolhatják. A hatalommegosztásból azonban konkrét összeférhetetlenségi szabályok nem folynak: egy részüket az Alkotmány tartalmazza; további képviselői összeférhetetlenségi okok meghatározására a törvényhozónak ad felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság itt a törvényhozó szabadságát eredetileg a legszélesebben értelmezte: az akár hivatali, akár más összeférhetetlenségi ok csupán alapvető jogok gyakorlását nem korlátozhatja alkotmányellenesen. A dolog természetéből adódóan az (eredeti, de összeférhetetlenné vált) foglalkozás gyakorlásához való jog, vagy a másik oldalról közelítve (az eredeti foglalkozásához ragaszkodó számára) a közhivatal viseléséhez való jog jön itt szóba. Az indítványozók diszkriminatívnak tartják továbbá, hogy az Alkotmány szerint a Kormány tagja és a politikai államtitkár képviselő lehet, de államigazgatási szerv más „dolgozója" nem. Mivel ez alkotmányi kivétel, az Alkotmánybíróság nem bírálhatta el; az előbbieknél pedig nem állapította meg a foglalkozás szabad megválasztása vagy a közhivatal-viselés jogának szükségtelen korlátozását. (A nem hivatali összeférhetetlenséggel sértett jogok listája – tulajdoni formák egyenlősége, gazdasági társaságok diszkriminációja, a szabad verseny sérelme – pedig visszaigazolja, milyen helyes volt innen kizárni az országgyűlési képviselőket; hiszen az indítványok szerint a gazdasági társaságok élték meg ezt súlyos veszteségként.)[124] Az ügyek közül a polgármesteri tisztség és a

[122] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.

[123] Ezt az új Alkotmány indokolása is tartalmazta, s az Alkotmánybíróság helyenként idézte is: „az államhatalmi ágak megosztásának elve alapján azok a tisztségek összeférhetetlenek a képviselői megbízatással, amelyek valamelyik másik hatalmi ág működésével kapcsolatosak", például 1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 582.

[124] Polgármesteri tisztség és más foglalkozások összeférhetetlensége: 1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547.; 785/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 638.; polgármesteri tisztség és országgyűlési képviselői megbízatás összeférhetetlensége: 1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 580. (az összeférhetetlenség kimondása alkotmányellenességét elutasítja); 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296. (az összeférhetetlenséget megszüntető törvény alkotmányellenességét elutasítja); or-

parlamenti képviselőség összeférhetetlensége egyben ádáz politikai harc tárgya is volt, s az Alkotmánybíróság ilyenkor nem kerülheti el határozata politikai értékelését az érdekeltek által. 1991-ben a törvényhozónak adott szabadság örvén az Alkotmánybíróság egyhangúlag kivonulhatott a kifejezés mindegyik értelmében találó *political question* eldöntéséből. Nem kellett törődnie azzal, ki mire használta szabadságát, csak korrekten megállapította, hogy a polgármesterek összeférhetetlenségének törvénybe foglalásához az egyszerű többség elég. Indokolásában azonban túlment a szükségesen, s kimondta, hogy a polgármesteri törvény nem tartalmaz új szabályt, csak az Alkotmány kizáró rendelkezését alkalmazza. Időközben tovább is szőtte más esetekben azt az indokot, amely szerint a polgármester az összeférhetetlenség szempontjából államigazgatási szerv dolgozójának minősül.[125]

Amikor az 1994-ben győztes korábbi ellenzék – ahogy a választási harcban ígérte – azonnal megszüntette a polgármesterek összeférhetetlenségét, az Alkotmánybíróság a törvény alkotmányossága kérdésében szélsőségesen megoszlott – nem politikai, hanem módszertani kérdések mentén.[126] Nem is az volt az igazi kérdés – ahogy akkor felmerült –, hogy az öt vagy a négy alkotmánybíró követi-e a korábbi határozatokat. A többség valóban angolosan el is határolja ezt az esetet a korábbi „nem egyértelmű" indokolástól, méghozzá tényállási változás: az önkormányzati rendszer akkor kezdeti állapota s mai kifejlődése különbsége alapján. Hogy a bíróság két fele ezeket a változásokat is ellentétesen ítélte meg, csupán következmény. A többség, továbbra is az első határozat lényegére szorítkozva, kitartott a törvényhozó teljes szabadsága mellett, amíg az alapjogot nem sért. 1991-ben valóban úgy gondolta a teljes bíróság, hogy a polgármesterek összeférhetetlensége és képviselői megbízatása egyaránt alkotmányos lehet; *ezen*, a törvényhozói hatalomnak fenntartott területen az Alkotmánybíróság kívül marad. Közben azonban nemcsak az önkormányzati autonómia fejlődött, hanem az Alkotmánybíróság szerepfelfogása és módszertana is. Az alkotmányértelmezés koherens rendszerére törekvés, amely különösen az 1991–1992-es absztrakt alkotmányértelmezési viták után, s attól fokozott jelentőséget nyerve, mégis egységesen elfogadott lett és megerősödött, most azt a kérdést vetette föl, vajon valóban teljes szabadságot élvez-e a felhatalmazással élő törvényhozó, vagy az Alkotmány belső összhangja ennek a szabadságnak korlátot

---

sággyűlési képviselők gazdasági összeférhetetlensége: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.

[125] ABH 1991, 583.; ABH 1991, 640.

[126] Bár ez a különbség még két alkotmánybíró számára sem volt világos.

állít.[127] Mai távlatból visszatekintve nem ugyanazon tények és szabályozások ellentétes értékelése már az érdekes, hanem az Alkotmánybíróság szerepfelfogását és módszerbeli törekvését illető ellentét váratlan feléledése, amikor egyébként mindezekben egyetértés mutatkozott. Az alkotmányértelmezés rendszerszerű kiépítése, mint az Alkotmánybíróság hivatása, már kényszerítően meghatározhatja a bíróság lépéseit abban, hogy mikor dönt el, és mikor hárít el egy ügyet. A *rendszer* idővel megköti azt a szabadságot, amivel az Alkotmánybíróság a jogállamiság tartalmaként bevezetett eszközeit – első látásra és a korábbi példák szerint – tetszése szerint kezeli.

Demokrácia

A jogállamiságnak az Alkotmányban két jelzője maradt – a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam –, a jogállamiság tartalmának kifejtésében azonban egyik sem játszott szerepet. A függetlenség vonatkozásában ez érthető: annak történeti jelentősége világos; viszont aktuális problémája, a szuverenitás korlátozása az Európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatban, az első Alkotmánybíróság idején még csak mint technikai hiba kerülhetett a bíróság elé (s így is került oda).[128] A demokráciának ezzel szemben az államszervezet és az alapjogok működtetésében állandóan érvényesülnie kell. Az alkotmánybírósági gyakorlat sajátossága abban áll, hogy a demokráciát megvalósító intézményekre vonatkozó állásfoglalásait nem vezette mindig vissza a demokrácia alapelvére; azaz itt nem rendszeresített olyan szóhasználatot, mint például a jogbiztonságot a jogállamisággal összekapcsoló formula esetében. Ám nemcsak a „demokrácia" szó fordul elő meglepően ritkán a határozatokban, hanem hiányzik a demokrácia alapel-

[127] ABH 1994, 310., 311.: „Azoknak a törvényeknek a tartalma, amelyeket e felhatalmazás keretében hoztak, nem állapítható meg, s e törvények rendelkezései sem vonhatók vissza szabad belátás szerint. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az Alkotmány rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy összhangjuk fennmaradjon." A különvélemény ezt a belső összhangot vezeti le két vonalon. A polgármesternek az önkormányzatiságtól független államigazgatási hatásköreit tekintve a képviselő az Alkotmány taxatív felsorolása miatt nem lehet polgármester; egyébként pedig az önkormányzat intézménye alkotmányi kialakításából következik ez a tilalom. A különvélemény levezetései eredményeképp „a polgármesterség összeférhetetlenségi okká nyilvánítása [tudniillik az első törvényben] az Alkotmány belső összhangja követelményének tett eleget" – e törvény hiányában az Alkotmánybíróság akár mulasztásos alkotmánysértést is megállapíthatott volna.

[128] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.

vének rendszeres kifejtése is. E tekintetben nem született konszolidáló ítélet sem. Mindennek ellenére, megfelelő rekonstrukció után, a demokrácia védelmének átfogó képe áll össze az Alkotmánybíróság gyakorlatából. A legkifejezettebb a kapcsolat a demokrácia alapelvével a közvetlen és közvetett demokrácia viszonyát is taglaló népszavazási ítéletekben; természetesen a népszuverenitás gyakorlásának módjával foglalkozik minden népszavazási határozat, s másfelől a parlament működésével és a képviselők jogállásával foglalkozó döntések. Külön probléma az önkormányzáshoz való jog. Ezen a szálon kapcsolódik a témához a választójog és a politikai pártok, sőt általában az egyesülési jog, mint a politikai akarat képzésének és közvetítésének eszköze. Egyes elvi alapproblémák, mint a demokratikus legitimáció, vagy a kisebbségvédelem kérdése, külön is szerepet kapott, és határozatok alapjává vált. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kifejezetten e minőségükben is hangsúlyt kaptak a demokrácia gyakorlásához nélkülözhetetlen alapjogok, mindenekelőtt a szabad véleménynyilvánítás joga. Itt a gondolatmenet befejezetlensége azonban még jobban kiütközik, mint az államszervezet intézményeinél. Az Alkotmánybíróság a demokratikus közvélemény kialakítása feltételeinek biztosítását és fenntartását elejétől kezdve állami kötelességként kezelte, s ebben az értelemben szorította háttérbe a hatóságok és politikai szereplők becsületének büntetőjogi védelmét is. Utólag mégis hiányzik a demokrácia lényegéhez vezető utolsó gondolati elem. A határozatok megállnak a közügyek vitathatósága fontosságánál; ám nem teszik már hozzá, hogy ez az uralomgyakorlás megváltoztathatósága szempontjából lényeges; s így a véleményszabadság sem illeszkedhet be abba a demokráciaképbe, amelynek alapeleme az uralom határozott időre szóló volta. Hasonló a helyzet a pluralizmussal, amelyet az Alkotmánybíróság tényként kezel, sőt helyenként módszertani elvvé emel, de az ideológiai semlegesség és a demokrácia összefüggésének kifejtésével végül is adós marad. Így hiányzik az indokolásokból a semlegesség és a demokrácia értéktartalma viszonyának elemzése; pontosabban ezt a viszonyt a bíróság nem a demokrácia vonatkozásában fejti ki. Arról ugyanis fent többször volt szó, hogy az Alkotmánybíróság milyen óvatosan kezelte általában „az Alkotmány értéktartalmát", s hogy ehelyett az egyes alapjogokban foglalt értékeket védte intenzíven. Ezt a magatartását azonban sosem fogalmazta meg abban a rendszerváltást követően aktuális vonatkozásban, hogy az új demokrácia mennyiben lép fel militánsan a demokrácia ellenségeivel szemben,[129]

[129] A demokrácia értékkötött volta és a demokrácia önvédelme nem ugyanaz. A német irodalom (megerősítve az alkotmánybíróság állásfoglalásával) máig is különösen hangsúlyozza a „wehrhafte Demokratie" koncepciójának helyességét. A háttért a ná-

vagy másként fogalmazva, hol vonja meg a türelem határait, s látja szükségesnek az aktív védekezést. A klasszikus kérdés, hogy a szabadság ellenségeinek mennyi szabadság jár (ha jár egyáltalán) praktikus – és alkotmánybírósági – kérdés volt a rendszerváltás után a lusztrációtól a (németországi) tömeges elbocsátásokig. Az Alkotmánybíróság a maga semlegesítő válaszait nem problematizálta e vonatkozásban.[130]

Népszuverenitás

A népszuverenitás elvét az Alkotmánybíróság abban az összefüggésben tárgyalja, ahogy maga az Alkotmány az alaptételt – minden hatalom a népé – a hatalomgyakorlás kétféle, képviseleti vagy közvetlen módja meghatározásaként folytatja.[131] A népszuverenitás sérelmére hivatkozó indítványok így vagy a népszavazás feltételeinek témájába, vagy a parlamenti jogba torkollnak, mint például az a határozat, amely nem tartotta alkotmányellenesnek, hogy az országgyűlési képviselők visszahívásának intézményét a hatályos jog nem ismeri, vagy amely szintén nem tartotta a népszuverenitásból levezethetőnek ötven képviselő jogát előzetes normakontroll kezdeményezésére.[132] A népszuverenitással érvelő indítványok máskor még csak értékelhető kapcsolatban sem állnak ezzel az elvvel, bár nyilván tükröznek valamit a nép hatalomban való részvételéről élő népszerű képzetekből.[133] Az Alkotmány idézett rendelkezéséből – a képviseleti hatalomgyakorlás választott képviselők útján történik – más indítvány arra következtetett, hogy a tár-

cizmus tapasztalatai adják; maga a kifejezés is ebben az összefüggésben jelent meg 1937-ben, mint militant democracy. (K. Loewenstein: Militant Democracy and Fundamental Rights. *American Political Science Review,* 1937, 416. o.)

[130] Csupán azt szögezte le, a „normális" jogállamban is közérdekű adat, ha közhatalom birtokosa korábban jogállamellenes tevékenységet folytatott.

[131] Alkotmány 2. § (2) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja."

[132] Visszahívás: 943/E/1991. AB határozat, ABH 1991, 650. (a képviselői megbízatás megszűnésének eseteit az Alkotmány tételesen tartalmazza); előzetes normakontroll: 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 407.

[133] Az 1994-ben induló, hatpárti alkotmányozási tanácskozások eljárási szabályait azért támadták, mert azok kizárják a népet az Alkotmány megalkotásából – mind a társadalmi vita hiánya révén, mind azért, mert a képviselők egyéni indítványokkal nem élhetnek –, s ezért a népszuverenitás is sérelmet szenved [9/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 135., 136.]; ugyancsak ezen az alapon sérelmezik, hogy a pártok állami támogatása választói támogatottságuktól függ [2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518.].

sadalombiztosítási önkormányzatok képviselőinek delegálása alkotmányellenes.[134]

Abból a tételből, hogy minden hatalom a népé, az Alkotmánybíróság azt vezette le, hogy a közhatalom gyakorlása csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási láncon visszavezethető a népig. A „hatalomgyakorlást" a bíróság a jogalkotás vonatkozásában is vizsgálta. A hatalom mindenfajta átruházásának adott feladatra kell szólnia, s a feladat a hatalom közvetítése módját is meghatározza. Például a bírói hatalom elnyerhető más hatalmi ág közvetítésével – de alkotmányosan csak akkor, ha közben a bírói függetlenség nem kerül veszélybe.[135]

A legitimáció kérdését a közhatalom-gyakorlás peremterületei éppúgy felvethetik, mint az Országgyűlés törvényalkotása. Az állami hatalom átruházását nem állami szervekre az Alkotmánybíróság eleve biztosítékokkal látta el (a „közfeladat" meglétének vizsgálata), de a szorosan vett demokratikus legitimációt ezen a kereten belül a kamaráknál és a tb-önkormányzatoknál is megkövetelte.[136] Minél alacsonyabb a jogforrási szint, annál szűkebb és specifikusabb a jogalkotási felhatalmazás. Érdekes, hogy az Alkotmánybíróság a köztestületeknél inkább az egyedi aktusok bírósági felülvizsgálatát tekintette fontos garanciának, s kevesebb figyelmet szentelt az átruházott normaalkotásnak. Ennek ellenére legalább a szakmai kamarák vonatkozásában – amelyek belső jogalkotása a foglalkozáshoz való jogot érintheti – ez utóbbira is megszorító szabályt adott. Míg a helyi önkormányzatok jogalkotását az Alkotmány határolja be az önkormányzati feladatokra,[137] az Alkotmánybíróság a testületi önkormányzat jogalkotására a párhuzam felelevenítése

[134] Az Alkotmánybíróság szerint azonban az Alkotmány a választást csak az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok tekintetében írja elő; a társadalombiztosítás működtetésére az önkormányzati modell sem következik kényszerítően az Alkotmányból. Az utóbbiban elégséges a delegáció is, feltéve, hogy a delegáló szervezetben az érintettek túlnyomó többsége tag [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 146., 149.]

[135] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 362., 263.

[136] A tb-önkormányzatoknál a delegálás akár elektori rendszernek is felfogható lett volna, hiszen a szakszervezetek delegáló testületeinek hatalma sorozatos választások piramisának csúcsa. Az Alkotmánybíróság azonban arra helyezte a hangsúlyt, hogy a teherviselő érdekeltek köre és a delegáló szervezet tagsága nagyjából fedje egymást – ugyanis a valóban érintettek még ennél is többen vannak: az ellátott családtagok stb. (ABH 1998, 147.).

[137] És az önkormányzati törvény. Az Alkotmány csak a képviselő-testület feladatkörére szorítja a rendeletalkotást, a törvény viszont megköveteli a törvényi felhatalmazást, vagy azt, hogy törvény által nem szabályozott helyi viszonyról legyen szó. Az Alkotmánybíróság módosítást eredményező értelmezését lásd alább.

nélkül is hasonló megszorításokat hozott.[138] A csak a tagokra kötelező – azaz önkéntes alávetésen és nem közhatalom átruházásán alapuló – belső normák (egyesületi szabályzatok stb.) kérdésével az Alkotmánybíróság végképp nem foglalkozott, lévén ez ma végső soron rendes bírósági kérdés. De nem kétséges, hogy a demokratikus minimumot itt is érvényesítette volna, ha módja nyílik rá.[139] A jogalkotási legitimáció határai azonban a törvényhozást is kötik. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Országgyűlés még nemzetközi szerződés elfogadásával és kihirdetésével sem sértheti meg az Alkotmány 2. § (2) bekezdését. Külön alkotmányi felhatalmazás hiányában az Európai Unió jogi normáinak alkalmazását magyar hatóság számára nem lehet alkotmányosan előírni, hiszen ezek a jogszabályok nem vezethetők vissza a népszuverenitásra.[140]

Népszavazás

Az Alkotmánybíróság működése népszavazási kérdés eldöntésével kezdődött – egy szigorú logikai fogalomértelmezéssel.[141] Néhány nagy népszavazási ügy, s helyi népszavazási ügyek tömege kísérte végig az első Alkotmánybíróság tevékenységét. A rendszerváltás előestéjén hozott, s már első alkalommal az új Alkotmánnyal összhangban nem állónak nyilvánított népszavazási törvény módosítását az Alkotmánybíróságnak csak 1998-ra sikerült elérnie, az Alkotmányt előbb változtatták meg, mint a törvényt. Az Alkotmánnyal összhangban nem álló joganyag bizonytalansága miatt az Országgyűlés kétszer is kért elvont alkotmányértelmezést, hogy megszabaduljon a népszavazási kezdeményezésektől. Sem az új Alkotmány, sem az új törvény nem bizonyult kielégítőnek, s az új Alkotmánybíróságon tovább folytatódtak a népszavazási ügyek.[142] E zaklatott történet ellenére az Alkotmánybíróság népszavazási ítéletei igen kiegyensúlyozottak és egységesek;

[138] Alapjogot érintő és az adott hivatás lényegét meghatározó (rendszerint ugyanarra vonatkozó) kérdésekben a szakmai kamaráknak adott szabályozási jogkörnek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkezniük. De még ez a szabály is összefügg a kamarai döntések bírói felülvizsgálatának érdemi voltával [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 270.].

[139] A szabályzatalkotási autonómiát szintén az egyesület célja határolja be. A polgári jogi szabályok az alapszabály megalkotásához demokratikus, többségi döntést írnak elő. Az Alkotmánybíróság privilégiumnak tekintette, hogy az egyházakra ez a demokratikus struktúra nem kötelező.

[140] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 233.

[141] 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.

[142] 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

mind rendszertani értelmezésre épülnek, s elvi magjuk 1990-től fogva ugyanaz: a hatalomgyakorlás közvetlen módja a képviseleti hatalomgyakorláshoz képest másodlagos, kiegészítő; mindemellett a népszavazáshoz való jog politikai alapjog, amelyet megillet az alapjogokkal járó állami intézményvédelem (a népszavazás esetében a preventív ellenőrzés és az utólagos bírói védelem), illetve amely csak az alapjogok korlátozása feltételeivel korlátozható. E viszony megítélését az Alkotmánybíróság az 1997-ben bekövetkezett alkotmánymódosításnak megfelelően korrigálta. (Ez a módosítás vett fel először tartalmi szabályokat a népszavazásról az Alkotmányba.) 1997-től az (első) Alkotmánybíróság érvényt szerzett az Alkotmány ama rendelkezésének, hogy a kötelezően elrendelendő, eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. A népszavazási ügyek tárgya is kikényszerítette a fenti alapkérdésekben való állásfoglalást.

A sűrű alkotmányértelmezési indítványok arra irányultak, hogy valamely kérdésben elrendelhető-e népszavazás. Ehhez a közvetlen és a képviseleti demokráciát kellett elhatárolni, s ez hozta magával az elsőbbség kérdésének tisztázását is. Az elvi kérdéseket tehát országos népszavazási ügyekben döntötte el az Alkotmánybíróság, de rögtön alkalmazta a helyi népszavazásra is.[143] Az intézményvédelmi, technikai garanciák kikényszerítése viszont a helyi népszavazásokkal kapcsolatban folyt; itt ütköztek ki tömegesen a szabályozás hiányosságai is: a törvényi keretek hibái a helyi szabályok alkotmányellenességében jelentek meg. Válaszul az Alkotmánybíróság itt már 1991-ben úgy konkretizálta a népszuverenitás érvényesülésének követelményét, hogy a népszavazás eljárási rendjének azt kell lehetővé tenni, hogy a választópolgárok legalább egyszerű többségének akarata valóban érvényre is jusson. Majd türelme elfogyván, két év múlva megsemmisítette az önkormányzati törvény népszavazási szabályait, hogy ezzel kényszerítse a jogalkotót részletes, alkotmányos garanciális szabályok megalkotására.[144]

Az Alkotmány eredetileg, 1997-ig, a népszavazásról csupán egy hatásköri szabályt tartalmazott – hogy az országos népszavazást az Országgyűlés

[143] Alkotmányértelmezést az Országgyűlés kért, s egyébként is csak országos szerv kérhet. Az első konszolidáló ítéletet [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.] követte átvezetése a helyi népszavazásra [22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 185.].

[144] 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 463.; 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161., 168. Az Országgyűlés csak a határidő lejárta után tizenegy hónappal alkotta meg a szabályokat, addig nem lehetett az országban helyi népszavazást tartani.

rendeli el –, a népszavazás intézményének további szabályozását pedig külön törvényre utalta, amellyel kapcsolatban az Alkotmány szintén csupán egy eljárási feltételt írt elő, a minősített többséget. Erre a rendszeres ürességre alapozta az Alkotmánybíróság azt az alapítéletnek tekintett[145] rendszertani értelmezést, hogy a parlament szabadon dönt a népszavazást érintő minden további kérdésben – különösen abban, hogy mi tartozik népszavazásra, s mit tart fenn magának. Ebből – s a parlamentáris rendszerből[146] – folyik továbbá, hogy a népszavazás a parlamenti hatalomgyakorláshoz képest kivételes, kiegészítő jellegű. Az Alkotmánybíróság többlépcsős[147] alkotmányértelmezésének következő foka az a megállapítás, hogy „népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányos törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben". Ezt a tenorban külön pont megismétli,[148] hogy a jól ismert formula nyíltan is levonja a következtetést: „A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást." Ez már az indítványozónak szól, ugyanúgy, mint a még konkrétabb megfogalmazás: népszavazás útján az Országgyűlés nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. A határozatot azért kellett ilyen részletesen ismertetni, mert a második Alkotmánybíróság félreértette; s bár a félreértésnek vannak más okai is,[149] mégis felhívja a figyelmet arra, milyen felelőséggel jár az elvi tételek megfogalmazása a rendelkező részben (s nemcsak későbbi olvasásuk). A tenorba került megállapítások ugyanis (nyilván a bíróság számára sem tudatosan) nem a legfontosabb alkotmányértelmező tételt jelenítik meg.

A rendelkező rész idézett mondatai azt állítják, hogy az Alkotmány nem teszi lehetővé a népszavazás alapján történő alkotmánymódosítást

[145] 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

[146] A második érv kidolgozatlan maradt. Abból, hogy az Országgyűlés a legfelsőbb államhatalmi szerv, továbbá, hogy más parlamentáris államokban is hasonló a helyzet (bár ott a népszavazásra bocsátható tárgyakat az alkotmány általában meg is határozza), a hatalomgyakorlás módjainak rangsora még nem adódik kényszerítően. Az igazi érv az Országgyűlésnek adott teljes körű felhatalmazás. Lásd a szövegben alább, ABH 1993, 36.

[147] Lásd az elvont alkotmányértelmezésről szóló fejezetet.

[148] Méghozzá az Országgyűlésre is kiterjesztve: „A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet" (ABH 1993, 33.).

[149] A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, amely szerint népszavazással az Alkotmány nem módosítható, úgy hivatkozik a 2/1993. (I. 22.) AB határozatra, hogy az 1997-ben bekövetkezett alkotmánymódosítást figyelmen kívül hagyja, pedig az a kontextust teljesen megváltoztatta.

(sem burkoltan, sem nyíltan). Az indokolásnak az a része, amely azzal foglalkozik, hogy a hatályos Alkotmány taxatíve felsorolja az Országgyűlés önfeloszlatásának eseteit, s ezek mindegyike az Országgyűlés elhatározásán nyugszik, valamint hogy a népszavazás alapján való feloszlás ellentétes lenne a szabad mandátum alkotmányos elvével, csupán azt bizonyítja, hogy a népszavazás alapján hozandó döntés alkotmánymódosítást igényelne, de nem azt, hogy a népszavazást az Alkotmány kizárná. Nem emiatt kell a népszavazásnak az „Alkotmány keretei között" maradnia. A korlátozás abból vezethető le, hogy az akkori Alkotmány „a népszavazás intézményének teljes körű szabályozását a parlamentre bízta". Ebből – valljuk be: merész lépésekkel – megkonstruálható a népszavazásnak egy olyan, a törvényhozáshoz képest alsóbbrendű, „kiegészítő" alkotmányos státusa, amelyről elmondható, hogy ha az a törvényhozó alá van rendelve, akkor még inkább az Alkotmány (az alkotmányozó) alá. Ez a gondolat azonban csak mint a képviselet „elsőbbsége" jelenik meg a tenorban, amelynek a további értelmezésekhez így nincs elegendő orientáló ereje. A fentiekből az is következik, hogy az 1993-ban adott értelmezés a népszavazás akkori alkotmányi szabályozásához (a tartalmi szabályozás hiányához) van kötve. Az Alkotmánybíróság egyébként már 1990-ben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az általános, alkotmányi szabály az Országgyűlés népszavazással nem korlátozott hatásköre. Ez alól az egyetlen kivétel, hogy az Alkotmány egészét népszavazásnak kell (majd) elfogadni. Érdekes, hogy a bíróság erre később nem tért vissza. Az Alkotmánybíróság 1990-ben úgy érvelt annak alkotmányossága mellett, hogy az eredménytelen népszavazást nem kell megismételni, hogy a választópolgár a meg nem jelenéssel arra az implicit kérdésre válaszol, kívánja-e népszavazással korlátozni az Országgyűlés egyébként meglévő hatáskörét.[150]

Ez a helyzet változott meg alapvetően 1997-ben. Alkotmánymódosítással az Alkotmányba kerültek az országos népszavazásra vonatkozó legfontosabb tartalmi és eljárási rendelkezések.[151] Az új rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kifejezetten a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás

[150] 894/B/1990. AB határozat, ABH 190, 248.

[151] Az Alkotmány kimondta, hogy országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező [28/C. § (2), (3) bekezdés]. Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada, vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el [28/C. § (4) bekezdés].

szemszögéből értelmezte.[152] Megállapította, hogy „az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg". A közvetlen hatalomgyakorlás ismérvét az Alkotmánybíróság – mint egykor a diszkriminációtilalomnál – itt is átfordította az eredményről az eljárásra: a közvetlen demokrácia lényege nem az, hogy a népszavazás eredménye a képviseleti szervet kötelezi, hanem hogy a nép, azaz megfelelő számú választópolgár a közvetlen hatalomgyakorlás adott intézménye fölött ellenőrzéssel bírjon, a kezdeményezéstől a lebonyolításon át az eredmény kikényszerítéséig.[153] Az Alkotmánybíróság e folyamat minden pontján kimutatta a lényegbevágó különbséget a kötelezően elrendelendő, s a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazás között. Ennek alapján mondta ki, hogy egyedül a kötelező népszavazás, mint független és önálló hatalomgyakorlási forma valósítja meg a maga teljességében a népnek az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti közvetlen hatalomgyakorlását. A fakultatív népszavazás ezzel szemben a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazza, s a kétfajta hatalomgyakorlás együttműködését jelenti a képviseleti oldal igényei szerint. Az alkotmánymódosítás megváltoztatta a népszavazás alkotmányos státusát is. A kötelező népszavazás esetére az Országgyűlés 1993-ban megállapított elsőbbsége többé nem érvényes, sőt a viszony megfordul. A 28/C. § (2) és (3) bekezdése szerinti közvetlen hatalomgyakorlás „a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll" – foglalta tenorba az Alkotmánybíróság. Itt „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül". Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése a tiltott tárgyak felsorolásával negatíve határozza meg a népszavazás hatókörét. Ezen belül „az

[152] Annak kapcsán, hogy ugyanabban a témában – a külföldiek és jogi személyek termőföldszerzése tilalmával kapcsolatban – választópolgárok kezdeményezése és az aláírásoknak az Országgyűlés elnökéhez való benyújtása után, de még (az elhúzódó) hitelesítés eredményének megállapítása előtt, a Kormány, némileg módosított kérdésekkel, saját népszavazási kezdeményezést szavaztatott meg a parlamentben, amelynek időpontját a köztársasági elnök ki is tűzte. Az ügy a népszavazási törvény ellen irányuló utólagos normakontrollra, mulasztás megállapítására és – az ombudsman indítványára – elvont alkotmányértelmezésre irányult [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.].

[153] Az Alkotmánybíróság itt egy 1990-ben hozott határozatára nyúlhatott vissza, amely a társadalmi vita eltörlésének alkotmányellenességét utasította vissza. A társadalmi vita a közvetlen demokrácia egyetlen ismérvének sem felelt meg [28/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 123.].

Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására. Ellenkezőleg: köteles minden »kiszolgáló«, megvalósító cseleményt teljesíteni a szavazás megtartására, majd pedig annak eredménye szerint eljárni." A törvényhozásnak az Alkotmány a szövegszerű rendelkezéseken túl is korlátokat szab; ezeket az Alkotmánybíróság mint intézményvédelmi kötelezettségeket, mulasztási ítélettel törvénybe foglaltatta (preventív vizsgálat, bírói út).[154] Az Országgyűlés – kivételes – alárendelt szerepét a közvetlen hatalomgyakorlással szemben az Alkotmánybíróság ezekkel intézményesíttette.[155] A közvetlen hatalomgyakorlás természete alapján nemcsak a direkt és a képviseleti demokrácia viszonyáról, hanem a kötelező és a (kooperatív) fakultatív népszavazás rangsoráról is állást foglalt az Alkotmánybíróság, természetesen az előbbi javára.

Bár az 1997-es határozat nem a népszavazási tárgyak kérdésével foglalkozott, a kötelező népszavazás itt meghatározott alkotmányos státusából az következik, hogy az Alkotmányban az új rendelkezések között részletezett „tiltott tárgyak" kimerítő felsorolást jelentenek. Egyszerű törvényhozás tehát nem állapíthat meg olyan további tárgyakat, amelyekről nem lehet országos népszavazást tartani. Erre a határozat kifejezetten utal, s az Alkotmánybíróság később egy másik ítéletben megerősíti ezt.[156] Kérdés, hogy

[154] ABH 1997, 339–345. Az Alkotmánybíróság az indokolásban több variációban is megismétli, s hangsúlyossá teszi az Országgyűlés alárendelt szerepbe kerülését.

[155] A megvalósulásig szükség volt még arra, hogy az Alkotmánybíróság a követelményeket egy előzetes normakontroll keretében megismételje [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380.].

[156] ABH 1997, 340. – Az Alkotmánybíróság előzetes kontroll során alkotmányellenesnek minősítette, hogy a népszavazási törvény javaslata szerint ugyanazon tartalmú kérdésben két éven belül nem lehetett volna újabb népszavazást tartani. Ez ugyanis bővítette volna az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tiltott tárgyakat. „Az országos népszavazásból kizárt tárgykörök [a 28/C. § (5) bekezdése beiktatásával] alkotmányi szintű szabályokká váltak. Ez a felsorolás az Alkotmány szintjén teljes körű és kimerítő felsorolásnak minősül, ami azt jelenti, hogy e politikai alapjog korlátozására – a népszavazás tiltott tárgykörei, illetve további kizáró okok tekintetében – csak az Alkotmány keretei között kerülhet sor. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést a további törvényi szintű szabályozásra, így a törvényhozás útján nem határozhatók meg az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésén túli kizáró okok." Az Alkotmánybíróság szerint ez a taxáció a tervezett rendelkezés alkotmányellenességének oka, s nem az – mint az indítványok állítják –, hogy az ismétlési tilalom egyaránt vonatkozott volna az eredményes és az eredménytelen népszavazásra. Az eredménytelenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megismétli 1990-ben mondott érveit: az is a nép akaratát fejezi ki arról, hogy nem kí-

ezek után az Alkotmánybíróság milyen alapon és indokolással határozhat meg alkotmányértelmezéssel újabb, a népszavazásból kizárt tárgyakat. Egy szinttel alacsonyabban, az önkormányzati törvényben felsorolt kizárt tárgyak és a helyi népszavazást szabályozó önkormányzati rendelet viszonyában hasonló a bíróság véleménye; de itt egy alapjogi érvelés járul hozzá. 1993-ban a bíróság nem tartotta a (helyi) népszavazáshoz való alkotmányos jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának az önkormányzati törvényben foglalt tilalmi listát. Később ismételten megsemmisített önkormányzati rendeleteket, amelyek ezen túlmenően, újabb tárgyakat vettek ki a népszavazás köréből. Az Alkotmánybíróság a tiltott tárgykör kiterjesztésében az alapjog lényeges tartalmának sérelmét látta (noha itt a mérce a jog „kiüresítése", újabb tiltott tárgyakkal is ez valósulna meg).[157]

Az Országgyűlés működése

A népképviseleti hatalomgyakorlás legfőbb szerve az Országgyűlés. Ezt az alkotmányi definíciót csak a közvetlen és közvetett demokrácia elhatárolása kapcsán idézte az Alkotmánybíróság – egyébként az Országgyűléssel kapcsolatos határozatok közül azok érintik a demokrácia elvét, amelyek a választott képviselők rendelkezésére álló belső hatalomérvényesítési mechanizmusokkal foglalkoznak, így a képviselők részvételi jogával az országgyűlési bizottságokban, az országgyűlési „kisebbségek" jogaival (az előzetes kontroll indítványozása kapcsán), a frakcióalakítással. Ide sorolható még a szabad mandátum és a visszahívhatatlanság biztosítása. Közvetetten függ össze a demokrácia alapelvével a képviselői jogállás többi kérdése, például az összeférhetetlenség politikailag érzékeny szabályozása, amely igen gyakran került az Alkotmánybíróság elé, vagy a mentelmi jog.[158] A parlament ha-

ván az adott kérdésben a népszuverenitás gyakorlása kivételes útján dönteni [64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 384.].

[157] Az Ötv. vizsgálata: 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 185., 186.; újabb tiltott tárgyak helyi meghatározása: 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 459.; 15/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 248.

[158] Az országgyűlési képviselői és a polgármesteri megbízatás összeférhetetlenségéről fenn már volt szó [1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 580.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.]; új összeférhetetlenségi szabályok hatálya: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130. Mentelmi eljárás: 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289.; a mentelmi jog csak a megbízatás idején érvényesül: 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 76. Vagyonnyilatkozat: 1397/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 587.

tásköreire vonatkozó ügyek közül[159] a törvényhozói és az alkotmányozói hatalom megkülönböztetése érintkezik a demokrácia kérdésével. Ezt az Alkotmánybíróság 1990-ben úgy vetette fel, hogy „az Alkotmány teljességét" illetően korlátozott a parlament alkotmányozó hatalma, hiszen az 1989. évi népszavazási törvény(!) az Alkotmány egészének elfogadását népszavazásra utalja. Az 1995-ben elkezdődött hatpárti alkotmányozás eljárási szabályaival kapcsolatban a bíróság – az erre vonatkozó alkotmánymódosítás alapján – alkotmányosnak tartotta, hogy az alkotmányszöveget kizárólag a pártok képviselőcsoportjai készítik el. Végül az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom elvi elválasztása négy alkotmánybíró párhuzamos véleményében nyert megfogalmazást 1998-ban.[160]

Egyébként az Alkotmánybíróság a képviseltek akaratának érvényesülése és a működőképes, sőt „hatékony" képviseleti szervek követelményei között egyensúlyozott. A *„működőképes parlamentáris rendszer"* érve az ítélkezésben egyre nagyobb teret kapott, a párt parlamentbe jutásának négyszázalékos küszöbe elismerésétől a törvényhozási tárgyak szűkítésén át a kétharmados törvények szükségessége szintén megszorító meghatározásáig. Az Alkotmánybíróság azonban nem puszta technikai hatékonyságot támogatott, hanem azt, hogy a parlamentáris rendszer, mint olyan, jól láthassa el feladatát. Ezért érvelt a parlament döntéshozatali képessége és a kormányzás stabilitása mellett; ezért hivatkozott arra, hogy a parlamentarizmus lényegével lenne ellentétes kizárni az egyszerű többséget abból,

[159] Ezek többsége a fegyveres erők irányításával kapcsolatos, részint a köztársasági elnök főparancsnoki jogkörének tisztázásával összefüggésben, részben a Kormány és az Országgyűlés hatásköreinek elhatárolásával kapcsolatosan, részben az elnök „önálló politikai döntéseivel", s közöttük az Országgyűlés feloszlatásával [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 225.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 213.]. Egy másik téma a közkegyelem mint az Országgyűlés diszkrecionális joga [40/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 209.; 39/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 186.].

[160] 894/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 248.; 39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 138.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816. Az utóbbi határozatot kilenc alkotmánybíró hozta. A testület véleménye megoszlik arról, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre az alkotmánymódosító törvény ama rendelkezéseinek vizsgálatára, amelyek nem válnak az Alkotmány részévé (hatályba léptető rendelkezések). A határozat indokolása szerint igen, ha a módosítás nem lép azonnal hatályba, azaz a vizsgálat az alkotmányszöveget nem érinti. Négy párhuzamos vélemény azonban ezt az elvi álláspontot ellenzi, egy különvélemény szerint viszont még az azonnali hatályú módosítást elrendelő szabály sem válik az Alkotmány részévé, tehát felülvizsgálható. Az elvi kérdést tekintve tehát nincs többségi álláspont.

hogy a minősített többséghez kötött koncepcionális és garanciális kérdéseken kívül, politikai elképzeléseinek megfelelően szabályozza a kétharmados törvényhozási tárgyak további végrehajtását és a jogok érvényesülését.[161] Alkotmányos feladatuk ellátására való képességük a végső alapja a pártok közötti differenciálásnak is – pártként való elismerésüktől kezdve támogatásukig és parlamenti jogállásukig.[162] Összhangban van ez a szemlélet azzal, ahogyan az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök jogkörét értelmezte az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés vonatkozásában. Itt is valamely állami szerv alkotmányos feladatellátásáról van szó.[163]

A képviseltek és a képviselők közötti viszonyt a *mandátum szabad vagy kötött volta* fejezi ki. A rendszerváltást követő első években több indítvány is alkotmányellenes mulasztásnak tekintette, hogy a képviselők visszahívását a hatályos jog nem tartalmazza; „kollektív visszahívásra" is történt kísérlet a parlament feloszlását kikényszerítő népszavazás kezdeményezésével. Az Alkotmánybíróság a szabad mandátum szabályát abból vezette le, hogy az Alkotmány taxatíve felsorolja a képviselő megbízatása megszűnésének eseteit, s ezek között a visszahívás nem szerepel. A népszavazást kizáró alkotmányértelmező határozat arra a *pozitív* alkotmányi rendelkezésre is hivatkozik, amely szerint „az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik".[164] Bővebben ekkor nem fejtette ki a bíróság, vajon a „köz" érdekében való tevékenység úgy értendő-e, hogy mindegyik képviselő az egész népet képviseli. A negatív argumentum maradt a döntő, amelyet a bíróság a parlamentre nézve is megismételt: az Or-

[161] 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 17.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 62.

[162] Párt fogalma: 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 169.; differenciált támogatás: 2197/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 520., 521.; négyszázalékos küszöb: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 17.; frakciók: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 201–204.

[163] A köztársasági elnök jogállásának a parlamentáris rendszerben az felel meg, ha önálló politikai döntése a működés súlyos zavaraira korlátozódik. Ezért jelöli meg az Alkotmánybíróság ilyen zavarként, ha a szerv alapfeladata ellátására képtelenné válna [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 233.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.].

[164] 2/1993. (I. 22) AB határozat, ABH 1993, 38., 39. A negatív érvelés első megjelenése: 943/E/1991. AB határozat, ABH 1991, 650. Helyi képviselők visszahívhatósága érdekében is érkezett indítvány, azonban alaki okból visszautasította az Alkotmánybíróság [426/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 937.]. Az Alkotmány két releváns szakasza: mandátum megszűnése: 20/A. § (1) bekezdés, „köz": 20. § (2) bekezdés.

országgyűlés feloszlásának esetei között sem szerepel az Alkotmányban a visszahívás. A szabad mandátum tartalmát 1998-ban értelmezte az Alkotmánybíróság, anélkül azonban, hogy azt ekkor közvetlenül visszavezette volna az Alkotmány idézett szabályára, a „köz" képviseletére. Az Alkotmánybíróság ennek következményét jelöli meg értelmezésében: a szabad mandátum, mint a képviselői jogállás alapja, azt jelenti, hogy megválasztása után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalását meggyőződése és lelkiismerete szerint alakítja ki. A szabad mandátum a képviselő és az őt állító párt viszonyában is érvényesül. A képviselői legitimáció a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik; a párt sem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviseletére; a képviselő a választáskor nem létező pártot is képviselhet az Országgyűlésben. A határozat a szabad mandátumból folyó képviselői jogegyenlőséget hozza összhangba a frakciók működése által biztosított, világosan tagolt és hatékony parlamenti munkaszervezéssel. Az Alkotmánybíróság megkövetelte minden képviselő számára a plenáris ülésen való véleménynyilvánítás lehetőségét; legalább egy országgyűlési bizottság munkájában való részvétel biztosítását, hiszen a mandátum erre is szól; továbbá a csoportalakítás jogát.[165]

Másrészt azonban az országgyűlési képviselőcsoportok jogállását is közvetlen összefüggésbe hozza az Alkotmánybíróság a képviseleti rendszer alapgondolatával. A szabad mandátum és a képviselői egyenlőség következménye, hogy a parlamenti pártok alkotmányos feladatai tekintetében a listán az Országgyűlésbe jutott pártoknak – amelyek tehát e minőségükben, pártként szereztek képviseletet és juttattak képviselőket a parlamentbe – egyenlő és teljes jogállást kell biztosítani. A választási rendszerhez, a pártok parlamentbe jutásához kapcsolódó sajátosságok akkor érvényesülnek a legteljesebben, amikor az Országgyűlés megalakul. A mandátum igazolása és az eskütétel vágja el a választáshoz kötődő köldökzsinórt, ettől kezdve érvényesül a szabad mandátum. De a megalakuláskor még a választók akarata szerint kell a pártok jogállását biztosítani. Ezért mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a listán a parlamentbe jutott pártot akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport megalakításához magasabb létszámot határoz meg. Az ilyen párt képviselőcsoportja megalakításához és működéséhez szükséges létszám a

[165] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 205–209. A csoport frakcióhoz hasonlítható jogokkal való felruházása azonban a jelenlegi viszonyok között nem alkotmányos kötelessége az Országgyűlésnek.
A második követelmény tekintetében fennálló mulasztását a parlament máig sem pótolta.

párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma.[166] Ha ugyanis a párt Alkotmányban rögzített fogalmi ismérve a népakarat kinyilvánítása az Országgyűlésben, s erre a feladatra a választópolgárok a pártnak szóló támogatással megadják a felhatalmazást, akkor a képviselőcsoportok létszámküszöbének meghatározásában megnyilvánuló hatékonysági szempont alól kivételt kell tenni, a listán bejutott pártnak meg kell adni a képviselőcsoport alakításának lehetőségét, s ezzel azokat a jogokat és szervezeti feltételeket, amelyek a frakciókat illetik.

A parlamenten belüli *kisebbségvédelem* az előzetes normakontroll megszüntetése kapcsán került csak az Alkotmánybíróság elé, önállóan nem. Ebben az összefüggésben azonban mind a preventív vizsgálat fenntartása melletti érvként hivatkoztak rá indítványok, mondván, hogy a többség nem szüntethet meg egy kisebbségi jogot; mind pedig az előzetes normakontroll alkotmányellenességét állítva azon az alapon, hogy az a többség általi törvényhozás és a jogbiztonság elvét sérti. Az Alkotmánybíróság szerint a népszuverenitás elvéből az előzetes normakontroll általi kisebbségvédelem nem következik. De a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálata ötven parlamenti képviselő indítványára nem sérti „a többségi parlamenti demokráciát" sem. Sőt, „az alkotmányos keretek között működő »parlamenti többségi demokrácia« elválaszthatatlan része, s egyben az alkotmánybíráskodás szempontja, hogy a kisebbség alkotmányos védelemben részesüljön, ha a többség az Alkotmány kereteit túllépi".[167]

Diszkriminációtilalom

a) Az állampolgárok által beadott, utólagos normakontrollra irányuló indítványok leggyakrabban a diszkriminációtilalom[168] megsértését állítják. Ennek egyik oka vélhetően az, hogy a szocializmus egyenlőségideológiája tovább él, másfelől

[166] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197., 204.

[167] 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 409. A képviselők által kezdeményezett előzetes normakontroll tehát nem ellentétes az Alkotmánnyal – bár, mivel nem is következik az Alkotmányból, az Országgyűlés megszüntetheti. Lásd fenn.

[168] Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül."

a jogról való laikus közgondolkodás számára nyilván az egyenlőség a legkönnyebben megfogható alkotmányos alapelv. Azok a polgárok, akik úgy érzik, hogy valamiben hátrányt szenvednek, „alkotmányellenesnek" tartják azt, hogy más náluk jobb helyzetben van, azaz, hogy léteznek különbségek. (Az *actio popularisból* származó másik tanulság az indítványozók mereven formális jogfelfogása.) Ezzel szemben az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva differenciáltan kezelte a diszkriminációtilalmat; egyfelől elfogadhatónak tekintette a pozitív diszkriminációt, másfelől a megkülönböztetés értékelését átfordította a megkülönböztetés eredményéről annak módszerére: „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni."[169] Erre az egyenlő kezelésre az Alkotmánybíróság már korán részletes tesztet dolgozott ki. A megkülönböztetés alkotmányosságához annak bizonyítását követelte meg az Alkotmánybíróság, hogy a diszkrimináció következtében a kártalanítás össztársadalmi eredménye kedvezőbb lenne, mint az egyenlő kezelés esetében.[170] Később azonban az Alkotmánybíróság nem követte ezt a bonyolult gondolatmenetet. A tesztből az maradt fenn, hogy a szabályozási koncepció lényeges tényállási elemeit tekintve követelmény az azonos kezelés. Egyébként a vizsgálat a megkülönböztetés „alkotmányos indokára" és az azonos méltóság követelményére korlátozódott.

b) Az Alkotmánybíróság 1992-ben kimondta, hogy „az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre", azaz túlmegy az alkotmányi szövegben szereplő „emberi és állampolgári jogokon" és a többi jogot is felöleli.[171] Az Alkotmánybíróság ezzel nem a közkeletű felfogás nyomásának engedett, hanem saját eddigi gyakorlatát fogalmazta meg világosan.[172]

[169] 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48.

[170] 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 78.; ennek a tulajdonuk visszaszerzésére jogosult földtulajdonosok és a többi tulajdonos közötti megkülönböztetés szempontjából volt meghatározó jelentősége.

[171] 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.

[172] A döntő ügyben, az első kárpótlási határozatban [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.] az Alkotmánybíróság világosan megfogalmazta, hogy senkinek nincs alanyi joga kártalanításra; mindazonáltal az ítélet megengedhetetlennek találta a földtulajdonosok és az egyéb vagyon tulajdonosai közötti megkülönböztetést. Az egyenlő kezelés már ebben az esetben is a két csoport azonos szempontok szerinti kezelésé-

c) A diszkriminációtilalom ilyen kiterjesztő értelmezése összhangban áll az azonos kezelés alkotmányi parancsával. Az összes érintett egyéni nézőpontjai azonos figyelembevételének kötelezettsége, azaz az érintettek minden joga tekintetében egyenlő méltóságú személyként való kezelése által a diszkriminációtilalom egyfajta *substantive due process clause* szerepét töltheti be. A probléma az alapjognak nem minősülő jogok korlátozásának alkotmányossági megítélésébe torkollik. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az egyszerű jogok is az Alkotmány védelmét élvezik, korlátozásuk alkotmányellenességének követelményei azonban enyhébbek, mint az alapjogok esetében. Egy alapjognak nem minősülő jog „önkényes", azaz „minden ésszerű okot nélkülöző" korlátozása alkotmányellenes lehet.[173]

d) Az Alkotmánybíróság második félideje nem hozott elvi újdonságot a diszkriminációtilalom elvével kapcsolatban. Mindaz, ami a technikai mércével történt – különös tekintettel az önkényes megkülönböztetés kiterjesztésére általában a nem alapjogok védelmére – fenn, az alkotmányossági mércékről szóló fejezetben olvasható. A tömeges hivatkozás a 70/A. § sérelmére az idő múlásával sem változott. Azok az esetcsoportok, amelyekben az első négy évben különösen gyakran állították a diszkriminációtilalom sérelmét, szintén megmaradtak: adóügyek, társadalombiztosítás, foglalkozási csoportok kedvezményei. Folytatólag nagy szerepe maradt a diszkrimináció kérdésének azokban az esetekben, amelyekben a bíróság először mélyedt el a tiltott megkülönböztetés tartalmában, s amelyeknél a probléma transzformálása az egyenlő elbánásra az Alkotmánybíróság semlegesítő szerepének bizonyítéka lett: a kárpótlási ügyekben. 1995-ben és 1996-ban döntött az Alkotmánybíróság az élet és szabadság elvesztéséért nyújtott kárpótlás alkotmányosságáról. Mint fenn már szó volt róla, itt a jogtalanságokat elszenvedett csoportok megkülönböztetése a korábbi kárpótlásokhoz képest szimbolikus és politikai többletsúlyt is hordozott. Emellett ezek a határozatok jól példázzák a 70/A. §-ra alkalmazott mércék összemosódását. Ez a kritérium az ex gratia juttatásnál végső soron nem különbözik az alapjog sérelmétől: az egyenlő méltóságú személyként kezelés és a személyiségi jog meg-

nek követelményét jelentette. Ezt az eljárást a későbbi kárpótlási határozatok megerősítették [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 121.].

[173] Az egyszerű, azaz nem alapjogok a diszkriminációtilalom, a jogállamiság (az önkény sérti a jogállamiságot) vagy közvetlenül az emberi méltóság jogán keresztül vonhatók az Alkotmány védelme alá. Az egyszerű jogok védelme és az Alkotmánybíróság diszkriminációtilalomra vonatkozó joggyakorlatát leginkább egy párhuzamos indokolás tisztázza: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 211.

sértése között adott esetben nem lehet éles határ: így például, ha az emberi élet értékével kapcsolatban tesz különbséget a jog.[174] A korai kárpótlási ítéletek módszere ismétlődik az azonos neműek élettársi viszonyának a Ptk. élettársfogalma alá vonásában. Az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy az ide tartozó jogviszonyokban a jog az együttélők neme szerint különböztessen. Ám nem a szabályozás „ésszerűsége" lett a mérce, hanem az ennél nagyobb súlyú emberi méltóság. Másrészt azonban a döntés diszkriminációs alapra helyezése semlegesített is: csupán a bevezetés utal az ügy tárgya érzékeny voltára: új intézmények elismerésével az állam egyúttal a „normalitás" határait tágíthatja a közfelfogás számára.[175] Végül nem lehet nem megjegyezni, hogy a férfi és nő egyenjogúsága kapcsán eldöntött esetekben a férfiak hátrányos megkülönböztetését orvosolta az Alkotmánybíróság. A szövőnők nyugdíjkedvezményét kiterjesztette a férfi szövőkre; a felnevelt gyermekek után járó kedvezményt pedig ugyanúgy rendelte figyelembe venni a szolgálati idő számításánál a férfiaknál, mint ahogy azt a törvény a nyugdíjba menő nőknek megadta, azaz nemcsak akkor, ha a gyermeket egyedül nevelték.[176]

A köztársasági elnök jogállása

a) Közép- és Kelet-Európa politikai átrendeződésében az államelnököknek különleges szerep jutott. Ugyanakkor különböztetnünk kell a személyes és történelmi adottságok és az alkotmányjogi kérdések között. Magyarországon is fölvetődött a kérdés, hogy az átmenet stabilitása érdekében nem egy erős hatalommal rendelkező, népszerű (közvetlenül választott) elnökre van-e szükség. A kerekasztalnál folyó alkotmányozási folyamat kimerítően tárgyalta a témát és a magyar hagyományok szellemében elvetette ezt a megoldást. Így az Alkotmány a

[174] 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 47., 56., 57.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 96–103. Az első esetben az Alkotmánybíróság az ésszerűségi tesztet alkalmazta az élet elvesztéséért járó bizonyos kárpótlások formális büntetőeljáráshoz kötése elbírálására; az egyenlő méltóság tesztjét pedig a deportálás szabadságvesztésnek minősítésére, s más, méltóságot sértő csoportképzésekre. A második határozatban az érvelés eltolódik az Alkotmány 54. §-a, az emberi méltósághoz való jog felé.

[175] 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 84.

[176] Szövők: 7/1998. (III. 18.) AB határozat, ABH 1998, 417.; gyermeknevelés: 32/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 164.

parlamentáris rendszernek megfelelően szabályozta a köztársaság elnökének helyzetét.[177]

b) Az e kötetbe felvett határozatok közül az első tárgya a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója, a kinevezéseknél gyakorolható mérlegelési jogköre és a sérthetetlensége illetve büntetőjogi védelme közötti viszony [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]. A két további határozat [8/1992. (I. 30.) és 36/1992. (VI. 10.) AB határozat][178] csak a kinevezési jogkörrel kapcsolatos kérdést viszi tovább. Ez is mutatja, hogy a köztársasági elnök kinevezésmegtagadási joga mindenekelőtt az évekig elhúzódó „médiaháború" aktuálpolitikai összefüggésében merült fel,[179] azaz, hogy a köztársaság elnöke a közszolgálati Magyar Rádió és Magyar Televízió elnökeinek felmentését a miniszterelnök javaslata ellenében alkotmányosan megtagadhatja-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

Figyelemre méltó, hogy az első határozathoz fűzött különvélemények is csak a kinevezési jogkör többségi értelmezését vetették el, annak ellenére, hogy az egész határozat alapja az elnök jogállásának egységes megközelítése, és hogy a főparancsnoki jogkör jelentősége lényegesen nagyobb lehet, mint a kinevezési jogköré. Míg az új honvédelmi törvény az Alkotmánybíróság határozatának szellemében született, sőt még magát az Alkotmányt is ennek megfelelően módosították,[180] a kinevezések körüli vita nem jutott nyugvópontra, mert az Alkotmánybíróság határozatát minden érintett saját eredeti álláspontja megerősítéseként értelmezte. Mivel az adott ügyben Alkotmánybíróság nem hatásköri vitában járt el,

[177] Mindazonáltal a folyamat nem volt feszültségektől mentes. 1989 októbere és 1990 augusztusa között a köztársasági elnök megválasztásának módja (közvetlen választás vagy az Országgyűlés általi választás) két népszavazás és két alkotmánymódosítás tárgya volt. 1990 júliusára, amikor a választás időszerű lett, helyreállt az Alkotmányban eredetileg meghatározott és az elnök hatáskörével is összhangban álló, parlament által történő választás. Az Alkotmánybíróság első döntése is azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a választás időpontjáról tartott korábbi népszavazás kizárja-e, hogy a választás módját az Alkotmányban rögzített szabályokhoz képest megváltoztassák [1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.].
Ez a történet is megerősíti, hogy a „magyar hagyomány" – az 1946. évi I. törvény – csupán az akkori ellenzéken belüli pillanatnyi megegyezésnek volt az alapja. A kérdés politikai és személyes vonatkozásai nem tartoznak az alkotmányossági értékelés tárgykörébe.

[178] ABH 1991, 217.; 1992, 57.; 207.

[179] Ebben az összefüggésben született meg az Alkotmánybíróság állásfoglalása a közszolgálati média felügyeletének kérdésében is.

[180] Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény tisztázta a Kormány és az elnök határköreinek viszonyát külső fegyveres csoportok támadása esetén (Alkotmány 19/E. §).

hanem az indítványoknak megfelelően absztrakt alkotmányértelmezést végzett, ellenállva a politikai nyomásnak tartózkodott attól, hogy alkotmányossági szempontból minősítse a köztársasági elnök adott ügybéli eljárását. A miniszterelnök két további indítványa erre a konkrét kérdésre próbált egyértelműbb választ kapni. Az Alkotmánybíróságnak vissza kellett utasítania a harmadik indítvány egyes részkérdéseit, melyek túl szorosan kapcsolódtak a felmentések megtagadására a köztársasági elnök által adott érvekhez, és így nem lehetett rájuk az alkotmányértelmezésnél megkövetelt általánosságú választ adni. Az értelmezés a határozatok során egyre konkrétabb lett,[181] mígnem az Alkotmánybíróság elért hatáskörének határaihoz. Az értelmezés eredményei csak részben konkretizálták – s ezáltal szűkítették – az elnöki jogkörnek az első ítéletben megvont határait; különben csak az alapul szolgáló eset összefüggésében érthető – egyébként ugyanis magától értetődő – feltételeket rögzítettek.[182] Ezen „magától értetődőségek" ismételt kinyilvánítása volt a legtávolabbi határ, ameddig az Alkotmánybíróság az értelmezésben a konkrét esetre megnyilatkozhatott, anélkül hogy kiessen szerepéből.[183]

[181] Ez a megelőző, a norma általánosságánál maradó alkotmányértelmező határozatok sikertelenségének természetes következménye volt. Vö. Wayne: Two Faces of Judicial Activism. *The George Washington Law Review,* Vol. 61:1, 1992. 7.: az aktivizmusáról ismert bíró szerint az ítéletek végrehajtásának nehézsége egyenesen kiprovokálja a bírói aktivizmust.

[182] Például: „A köztársasági elnök a kinevezés vagy felmentés törvényi előfeltételeinek teljesülésén túlmenő további feltételeket nem támaszthat." „A kinevezés megtagadása nem használható fel olyan elvont – a konkrét személyi javaslattól függetlenül is fennálló – veszélyek kiküszöbölésére, amelyek az államszervezet demokratikus működését érintő jogi szabályozás hézagos voltából vagy a jogi garanciák hiányából adódnak. Ezek orvoslására a köztársasági elnöknek az Alkotmányban biztosított más eszközök állnak rendelkezésére."

[183] A köztársasági elnök a harmadik esethez adott állásfoglalásában [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.] kifejtette, hogy amíg a médiatörvény nem kerül elfogadásra, a média szabadságát a politikai pártok megállapodásának kell szavatolnia. A miniszterelnök előterjesztése mögött nincs ilyen konszenzus, így teljesítése azt a súlyos veszélyt rejti magában, hogy a sajtószabadság alapjogát alkotmányellenesen korlátozza. E veszély az államélet demokratikus működésének súlyos zavarát jelentené. A harmadik határozat a kinevezés megtagadásának feltételeit részletesen meghatározta. A köztársasági elnök csak két évvel később, az 1994. évi választások és kormányváltás után írta alá a kinevezéseket. A miniszterelnök javaslatára felmentette a közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök régi elnökeit és ez alkalommal a konszenzus hiánya ellenére is újakat nevezett ki, akiket csak a két kormánypárt támogatott.

c) E döntések igazi és tartós jelentősége nem a médiaviszályban rejlik. A bíróság kényszerhelyzetbe került azáltal, hogy a politikusok az alkotmányértelmezést – és ezzel az Alkotmánybíróságot – pusztán eszköznek tekintették vitájukban. Továbbá az Alkotmánybíróság nem is az adott vitáról döntött, hanem sokkal inkább általános érvénnyel kellett a fölvetett alkotmányossági kérdésekről állást foglalnia. A határozatokban mindez fontos módszertani problémák tisztázásaként csapódott le. Ez szorosan összefügg azzal, hogy az eljárásban az államelnök ismételten kifejtette álláspontját alkotmányos helyzetéről. Az elnök ön- és szerepértelmezésének alkotmányossági elbírálása különleges súlyt adott az ítéleteknek az alkotmányos parlamentáris rendszer védelmében.

Az elnök a végrehajtó hatalom részeként fogja föl hivatalát; s mivel szerinte a végrehajtó hatalmon belül az Alkotmány legtöbb esetben nem, illetve hézagosan és ellentmondásosan rendezi a hatáskörök megosztását, „a hatásköri összeütközések az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani". A miniszterelnök irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus vonatkozásában nem kívánt vizsgálati jogával élni. „Ha azonban a vonatkozó politikai megállapodások, vagy a rendszerváltás után hozott törvények értelmében az adott szerv nem közigazgatási jellegű, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá" – mint a nemzeti média vagy a fegyveres erők – csak a köztársaság elnöke és a miniszterelnök konszenzusa alapján történhetnek kinevezések.[184] Mindazonáltal ezt az álláspontot nem pozitív alkotmányi rendelkezések támasztották alá, hanem – mint az fentebb is látható – az Alkotmány „hézagaiból" kerültek levezetésre, úgy, hogy az értelmezés módszere és eredménye keverednek.[185]

Az első határozat hangsúlyozza, hogy a köztársasági elnök a végrehajtó hatalmon kívül áll; a fenti konstrukció nem vezethető le az Alkotmányból. Egy ilyen közös hatalomgyakorlás jogalapját az Alkotmány éppen hogy kizárja. A párhuzamos vélemények még tovább mennek, amennyiben a szokásjog alkotmányjogi helyét tisztázzák és megállapítják, hogy „nincs mód arra, hogy az Al-

[184] Lásd 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217., 222. Miután az első ítélet visszautasította ezt a felfogást, az elnök megismételte a harmadik ítélethez adott állásfoglalásában [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207., 209.], ahol különböztet az „egyszerű államtitkári jellegű" kinevezések és azok között, melyekhez „az Alkotmány intenciója szerinti konszenzus megléte" követelmény.

[185] Saját módszerével ellentétben a köztársasági elnök az Alkotmánybíróságnak az alkotmányszöveghez kötött, restriktív értelmezést „ajánlotta". Lásd a következő lábjegyzetet és a hozzá tartozó szöveget.

kotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme."

d) A fenti kérdéstől elválaszthatatlan, hogy létezhetnek-e az Alkotmányban joghézagok, és ha igen, feloldhatók-e értelmezéssel, továbbá hogy ki jogosult az ilyen értelmezésre. A köztársasági elnök álláspontjával szemben, mely az Alkotmánybíróságot a szó szerinti értelmezésre figyelmezteti,[186] a párhuzamos vélemények explicit módon kifejtik a többségi határozatban alkalmazott módszert: az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer; az egyes alkotmányi rendelkezések között nem lehet sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését meghiúsító hézag. A másik párhuzamos vélemény szerint az Alkotmánybíróság alapvető feladatát tagadná meg, ha joghézagra hivatkozva nem adna feleletet egy alkotmányossági kérdésre. „Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa."

e) A határozat a köztársasági elnök összes hatáskörének és a jogállását érintő szabályok rendszerezett felsorolásával született meg, azaz az Alkotmány zártságát feltételezte. A határozat többször utal arra, hogy minden hatáskörnek illeszkednie kell „a köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetéhez a parlamentáris rendszerben". Az ügy tétje valójában maga a parlamentáris alkotmányos rendszer volt.

Mi az oka annak, hogy ebben az alapvető kérdésben az Alkotmánybíróság kizárólag a rendszertani értelmezés eszközével élt, pedig a kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyvei kimerítő anyagot nyújthattak volna arról, hogy ott egy „gyenge" köztársági elnökről született megállapodás? Ez az eset a legfeltűnőbb példája annak, hogy az Alkotmánybíróság általában tartózkodik a történeti értelmezéstől. A rendszerváltás és az új Alkotmány meghozásának legalitása mindig elismerést nyert, sőt kiemelkedő jelentőséget kapott.[187] Az Alkotmánybíróság ennek ellenére nem kívánt foglalkozni a kerekasztalnál folytatott tárgyalásokkal mint alkotmányozási folyamattal. A jogállamiság tényként és programként, azaz fejlődési folyamatként való felfogása, mely a 11/1992. határozatban megjelenik,[188] arra utal, hogy az Alkotmánybíróság az új rend legitimációs bázisát részben keletkezésében, részben a jogállami gyakorlatban látja.[189]

[186] A 48/1991. határozatban eldöntött ügyhöz adott elnöki állásfoglalás ezen részét a határozat nem ismerteti, azonban a párhuzamos vélemények visszatérnek rá. A köztársasági elnök szerint egy, a szövegből közvetlenül nem kivehető értelmezés alkotmánymódosítást jelentene, amire azonban csak az Országgyűlés jogosult.

[187] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 80.

[188] Lásd az előző jegyzetet.

[189] A köztársasági elnök jogállásának alkotmánybírósági meghatározása 1992-ben le is zárult. A bírói függetlenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság alkalmazta az is-

A bíróságok függetlensége

a) Az Alkotmány szerint a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak [50. § (3) bekezdés]. A hivatásos bírákat törvényben meghatározott eljárás keretében a köztársasági elnök nevezi ki; a Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja a képviselők kétharmados többségével. A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani (48. §). Mind a régi, mind az új bírósági szervezeti törvény[190] lényeges igazgatási feladatokat ruház az igazságügy-miniszterre – azzal, hogy ennek gyakorlása nem sértheti a bírói függetlenséget. E jogosítványokat többször támadták az Alkotmánybíróság előtt. A régi törvény azon szabályai, melyek szerint az igazságügy-miniszter „irányítja" a bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét és „szabályozza" a bíróságok ügyviteli rendjét, az Alkotmánybíróság többsége nem szerint nem ütköztek a hatalmi ágak elválasztásának alapelvébe.[191]

A törvény új szabályait kétségkívül e döntésekre figyelemmel hozták; ezek szerint az igazságügy-miniszter nevezi ki a bíróságok különböző vezetőit (többek között a másodfokú bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit), a hivatásos bírákat pedig az igazságügy-miniszter javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A törvény ezen rendelkezéseit és más szabályait is megtámadták azzal az indokkal, hogy sértik a bírói függetlenséget. Az indítványokat a különböző bírói testületeknek a kinevezésekben való közreműködését illető törvényértelmezés motiválta. Az igazságügy-miniszter ugyanis akár egyetlen támogató szavazatot is a testület pozitív állásfoglalásaként értelmezett, még akkor is, ha más jelölt többségi támogatást kapott. Az Alkotmánybíróság határozata [38/1993. (VI. 11.) AB határozat][192] a kinevezési szabályok alkalmazására alkotmányos követelményt határozott meg. Ha a más hatalmiághoz tartozó kinevező, vagy a kinevezést meghatározó előterjesztő lehetséges politikai szempontjait a bírói hatalmi ág érdemi köz-

---

mertetett három határozatban kifejtetteket (lásd alább). Ezen kívül még a kegyelmezési jogkör és az önálló községi jogállás elnyerésével kapcsolatban érintette az Alkotmánybíróság az elnök jogállását, de nem mondható, hogy ezek annak tisztázásához járultak volna hozzá. Lásd 31/1997. (V. 26.) AB határozat, ABH 1997, 154., 157. (az egyéni kegyelem hatályvesztését szabályozó törvény rendelkezései az elnök eltérő rendelkezése hiányában érvényesülnének); 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132., 138. (jogorvoslat az elnök döntése ellen?) .

[190] 1972. évi IV. törvény, illetve a módosításáról szóló 1990. évi LXVII. törvény.

[191] 51/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266.

[192] ABH 1993, 256.

rehatása vagy más, a bíróságon kívüli ellensúly semlegesíteni tudja, akkor e határozat szerint biztosítható a bírói függetlenség akkor is, ha a kinevezési és igazgatási jogosultságok a kormányzatnál maradnak.

Az ítélet jelentősége egyfelől abban a módszertani újításban rejlik, hogy meghatározza a jogszabály lehetséges alkotmányos értelmezéseinek tartományát. Eredményében ez a *verfassungskonforme Auslegung* megfelelője.

Másrészt az Alkotmánybíróság értelmezte a hatalmi ágak elválasztásának mai jelentését és meghatározta az igazságszolgáltató hatalom függetlenségének tartalmi kritériumait. Ez a módszer a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos további ügyekben is alkalmazható – mint például az országgyűlési képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének napirenden lévő kérdésénél. Az Alkotmánybíróság alapvető állásfoglalása ellenére azóta több indítvány is érkezett egyedi kérdésekben; például, hogy az igazságügy-miniszter kitüntethet-e bírót, vagy a helyi bíróságok költségvetése szerepelhet-e az Igazságügyi Minisztérium költségvetésében. Ezek az eljárások jelenleg folyamatban vannak.

b) Az Alkotmány tiltja a „bíráknak", hogy párt tagjai legyenek és hogy politikai tevékenységet folytassanak.[193] A bírósági szervezeti törvény e tilalmat a hivatásos bírákra vonatkoztatja; a népi ülnökök számára csak a hivatali idejük alatti politikai tevékenységet tiltja. Az ítélkezésben azonban a hivatásos bírák és a tanács ülnök tagjai azonos jogokat élveznek. A laikus bírák párttagságának lehetőségét a bírói függetlenséget sértő szabályként támadták. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt: határozatában elválasztotta az igazságszolgáltató tevékenység függetlenségének garanciáit és a bírák státusát. Az elsőnek említett garancia („csak a törvénynek vannak alárendelve") a tanácsban való eljárás elve[194] révén mind a hivatásos, mind a laikus bírákra vonatkozik. Az 50. § (3) bekezdésének második fordulata azonban a bíró státusát és nem funkcióját határozza meg. Itt a bíró alatt csak a hivatásos bíró értendő. A laikus bíró az igazságszolgáltatásban csak átmenetileg és nem hivatásszerűen vesz részt. Politikai jogainak ilyen mértékű korlátozása nem következik az Alkotmányból, sőt egyenesen aránytalan lenne.[195]

[193] Alkotmány 50. § (3) bekezdése: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak."

[194] Alkotmány 46. §-a: „A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítélkeznek. A törvény e szabály alól kivételt engedhet."

[195] 51/1992. (X. 22.) AB határozat, ABH 1992, 253.

c) A bíróságok szervezeti függetlenségével kapcsolatos kérdések – amelyek az Alkotmánybíróság ügyeinek zömét alkották – radikálisan megoldódtak azzal, hogy az Alkotmány módosítása 1997-ben a bíróságok igazgatására létrehozta az Országos Igazságügyi Tanácsot, s kimondta, hogy az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek.[196] Amíg azonban a korábbi alkotmányi szabályok voltak hatályban, az Alkotmánybíróság azok szerint és az 1993-as alaphatározatra építve eldöntötte a fent jelzett függő ügyeket. Az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág érdemi közreműködésének követelményével látta semlegesíthetőnek a kormánykitüntetések esetleges befolyásoló hatását a bíróra, s megsemmisítette az igazságügy-miniszter saját hatáskörében adományozható díjára vonatkozó rendelkezést. Három alkotmánybíró szerint azonban az aktív bíró ítélkező tevékenysége értékelésén nyugvó kitüntetése mindig összeegyeztethetetlen a bírói függetlenség elvével.[197] A bíróságok költségvetése (a Legfelsőbb Bíróság kivételével) nem alkotott külön fejezetet, hanem az Igazságügyi Minisztérium fejezet része volt. Az Alkotmánybíróság határozata „hatékony garanciát" írt elő a Kormány és kormánytagok költségvetési átcsoportosításra való felhatalmazásának korlátozására. Addig is, a folyó költségvetési évre, a bíróságok vonatkozásában a meghatalmazást megsemmisítette.[198]

A bírói függetlenség elve miatt nem alkotmányellenes, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálati jogköre nem terjed ki a bíróságokra; sőt az indokolás szerint nem is terjedhetne ki. Az igazságügy-miniszter joga arra, hogy a bűnügyi költséget elengedje, az igazságügyi igazgatás olyan része, amely nem sérti a hatalmi ágak elválasztását.

Másrészt szokatlanul tágan értelmezte az Alkotmánybíróság a bírói függetlenséget, amikor alkotmányellenes beavatkozásként értékelte azt, hogy az igazságügy-miniszter, illetve a legfőbb ügyész felmentést adhatott a volt bíró és ügyész jogi képviseleti joga időleges korlátozása alól volt munkahelyén. A határozat szerint ez a jogkör „végső fokon az államhatalmi ágak

[196] Alkotmány 50. § (4) bekezdés. Az OIT tárgytalanná tette azt a kérdést, hogyan lehet a bírói függetlenséget garantálni, ha a kinevezési és költségvetési jogok (az Alkotmánybíróság határozatait követően ugyan csak megosztottan, vagy csupán formálisan, de mégis) a végrehajtó hatalomnál vannak. A kormánykitüntetéseket illetően a bírói hatalom nem szívlelte meg a különvéleményen lévő alkotmánybírák tanácsát, s meg kellett élnie ennek következményeit.

[197] 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254., 257.

[198] Ebben az Alkotmánybíróság a közszolgálati rádió és televízió költségvetésével kapcsolatos, egy évvel korábbi megoldását követte [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138.].

elválasztásának elvébe ütközik, és azért alkotmányellenes, mivel e jogkör gyakorlása beavatkozást jelent a bírói hatalmi ág és a hozzá kapcsolódó, az igazságszolgáltatásban közreműködők tevékenységébe". Igaz, hogy az Alkotmánybíróság az ügyvédi tevékenység szoros kapcsolódását az igazságszolgáltatáshoz, sőt részben közjogi jellegét mindig is hangsúlyozta; de itt azt is észlelnie kellett, hogy a legfőbb ügyész szintén e tágan felfogott igazságszolgáltatási hatalmi ág része, s nem avatkozik sem más hatalmi ágba, sem a szűken értett bírói függetlenségbe, ha a volt ügyésznek engedélyezi, hogy korábbi munkahelyén jogi képviselőként eljárjon.[199]

A bíró politikai tevékenységét tiltó közjogi státusa, másrészt a passzív választójog közötti összeütközés alkotmányos megoldásának tartotta az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési vagy önkormányzati képviselői, avagy polgármesteri választásokon induló bíró szolgálati viszonya szünetel. Az indokolás szerint ez mindkét alkotmányi követelménynek eleget tesz. Az Alkotmánybíróság nem alkalmazta szokásos módszerét, hogy még alapjogok kölcsönös korlátozásánál is a szükségesség és arányosság mérlegelésébe bocsátkozik, hanem megmaradt a felszínen, a „praktikus konkordanciánál" – amely egyébként hasonló alapjogütközéseknél elvileg állandó módszere is lehetett volna. Visszatekintve azonban úgy látszik, a határozat valódi alapja az a gondolat, hogy az Alkotmány részletes szabályozása hiányában a törvényhozó szabadsága érvényesül.[200] Ez a hozzáállás ebben a jelentéktelennek maradt (nem is publikált) határozatban egyhangú támogatást kapott. Más ügyekben azonban, amelyeket a politika is fölkarolt, a módszertani nézeteltérések ismételten kipattantak, s különvéleményekben demonstrálódtak.

[199] Ombudsman: 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84.; bűnügyi költség: 878/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 552.; pályaelhagyó bíró és ügyész: 52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 163., 164. Az indokolás sommás: alkotmányellenes az is, hogy az igazságszolgáltatás résztvevője (legfőbb ügyész) a másik résztvevő státusára kiható döntést hozzon.

[200] „Az Alkotmány rendelkezéseinek jogalkotás útján való végrehajtása törvényhozói feladat. Ennek során úgy kell eljárnia a törvényhozónak, hogy a megoldás eleget tegyen mindkét alkotmányossági követelménynek." [1324/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 584.] Az Alkotmány nem szabályozza részletesen a bíró politikai tevékenysége tilalmát, s a passzív választójog korlátozása helyett az összeférhetetlenséggel dolgozik.

Vö. a tb-önkormányzatok képviselői esetében is alkotmányellenesnek nyilvánította az Alkotmánybíróság, hogy a választójogi törvény az összeférhetetlenség szabályozása helyett már az összeférhetetlen helyzet kialakulását is megakadályozza a passzív választójog korlátozásával [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79., 82.].

Ugyancsak szükséges rámutatni, hogy a korábbi alkotmányi állapot mellett, s ahhoz képest az Alkotmánybíróság maximális védelmet biztosított a bíróságok függetlenségének. Többször is kifejtette, a bírósági szervezeti törvényben képviselt megoldáson kívül az akkori Alkotmány alapján is számos más, eltérő szervezési koncepció is biztosíthatná az bírói függetlenséget. Ilyen lehetőség az önkormányzati modell is, amely azonban nem következik kényszerítően az Alkotmányból. Megjegyzendő az is, hogy a 38/1993. (IX. 25.) AB határozat más gyümölcsöket is hozott az alkotmánybíráskodás számára. Mindenekelőtt ez az értelmezési vita adott alkalmat arra, hogy az Alkotmánybíróság a régóta érlelődő alkotmánykonform értelmezést végre bevezesse. Az alkalom azt a finom elégtételt is nyújtotta, hogy erre éppen a bíróságok védelme, sőt szervezeti autonómiájuk alkotmánybírósági kiterjesztő értelemzése kapcsán került sor; jól emlékezve arra, hogy a bíróságokkal való viszonyt az alkotmányos követelmény ellenpárja, az élő jog vizsgálatát bevezető alkotmánybírósági határozat rontotta meg (noha nem az élő jog elbírálása miatt). Mindenesetre az „élő jog" révén az Alkotmánybíróság a bíró alkotta jogot vonta be az alkotmányossági vizsgálatba. Most a bírói gyakorlat nem tárgya, hanem címzettje lett az alkotmányossági vizsgálat eredményének: az alkotmányos értelmezési tartomány meghatározása (kezdetben kizárólag) a jogalkalmazónak szólt. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés szankciójáról lemondva bizalommal fordult a bíróságok felé. Előzékenyen nem alkotmánykonform értelmezésről, hanem a lehetséges alkotmányos értelmezések elvont ismérvekkel való meghatározásáról beszélt. (Nem tudhatta, hogy a bíróságok megmakacsolják magukat elutasító magatartásukban.)

A fentiekkel összhangban az Alkotmánybíróság a bírói függetlenségnek az államhatalmi ágak elválasztásánál szélesebb értelmét határozta meg, amely a bírónak a bírói szervezeten belüli függetlenségére is kiterjed. A bíró függetlenségét a szervezeti megoldásoknál mélyebben alapozta meg, amikor annak zálogát a független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezésben és jogalkalmazásban jelölte meg. „A bírósági gyakorlat független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való köcsönhatás segíti elő. A »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg."[201] A bírói hatalmi ág jellemzése a másik két hatalom jellemzésével is együtt járt. A törvényhozás és Kormány mai összefonódásán kívül – amelynek leírására már többször utaltunk –, e határozat egyik különvéleménye tartalmazza a hatalmi ágak elválasztásának az Alkotmánybíróság gyakorlatában legteljesebb, rendszeres kifejtését, külö-

[201] ABH 1993, 261., 262.

nös tekintettel a hatalommegosztás és az alapjogvédelem (s az alapjogi bírói ítélkezés) kölcsönös feltételezettségére.[202] További hozadéka a határozatnak, hogy a funkcionalitás elvét, amelyet mindaddig csak saját magára alkalmazott, most kiterjesztette az Alkotmánybíróság a bíróságok közreműködésére a bírák és vezetők kinevezésében.[203] A konkrét témán túlmutatott az is, hogy az Alkotmánybíróság itt foglalkozott először a hatalmat gyakorlók demokratikus legitimációjával; s vezette le a személyes legitimáció követelményének következményeit azon módok szerint, ahogy a bírák hatalmukat elnyerhetik. Mindennek valódi jelentősége az Alkotmánybíróság ciklusa végén mutatkozott meg, amikor a köztestületek működéséhez szükséges demokratikus legitimáció nemegyszer ügydöntővé vált. Itt is meghatározta azonban az „ellensúly" szükségességét és módját arra az esetre, ha a bíró legitimációját más hatalmi ág közvetíti. Különös jelentősége van, hogy az Alkotmánybíróság itt alkalmazta először más ügyre a köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos alkotmányértelmezését. Megállapította, hogy „a köztársasági elnök kinevezési jogköre a politikai kiegyensúlyozás követelményét megvalósító alkotmányos feladatra alkalmatlan".[204]

Maga a határozat szigorúbb követelményeket támaszt, mint az Alkotmánybíróságnak az igazságügy-miniszter igazgatási jogosítványait tárgyaló 1991-es ítélete.[205] Erről a nagyon lényeges változásról azonban egy bíró sem beszél; megint csak az Alkotmánybíróság szerepfelfogása és hatásköre a vitatéma. Egy párhuzamos indokolás szerint – amely valójában különvélemény – az Alkotmány maga nem szabályozza a bírói függetlenség garanciáit, így abból a bíróságok igazgatásának alkotmányos rendszere közvetlenül nem vezethető le; nem következik az Alkotmányból a külső kinevezési hatáskör ellensúlyozásának követelménye sem. Nem volt alkotmányellenes – az 1991-es döntés szerint sem, helyesen – az igazságügy-miniszter ellensúly nélküli kinevezési és javaslattételi hatásköre; éppígy nem alkotmány-

[202] ABH 1993, 273.

[203] Az Alkotmányból nem vezethető le, milyen módon vegyen részt a bíróság a kinevezésekben. A részvételnek azonban alkalmasnak kell lennie alkotmányos funkciójának betöltésére, arra, hogy azzal a bírói hatalom a más hatalmi ágba tartozó kinevező politikai meghatározottságának hatását ellensúlyozza. A bírói hatalomnak úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírák állásfoglalása jusson kifejezésre, s az a kinevezésre érdemi befolyást gyakoroljon (ABH 1993, 265.).

[204] S e tekintetben ezúttal nem volt különvélemény. ABH 1993, 263., 264. A legitimációs lánchoz: ABH 1993, 262., 263.

[205] Az 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266. meghozatalában a 38/1993. határozat előadója nem vett részt.

ellenes a bírói testületek közreműködése sem a hatályos jog szerint. A különvélemény azonban az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának szól: „Az Alkotmánybíróságnak nem feladata az Alkotmány elveinek konkrét jogi előírásokká való transzformálása", mint ahogy az sem, hogy bírálja az Alkotmányt a részletes garanciák hiánya miatt. Az Alkotmánybíróság a törvényt nem értelmezheti.[206] Két bíró 1993-ban is fenntartotta korábbi különvéleményét, s a végrehajtó hatalom igazgatási jogosítványaira a bírói függetlenséget biztosító, a hatályos jogba foglalt „alkotmányos garanciákat" követelt. Egyikük ellenzi az alkotmányos követelmény meghatározását is.[207] Nincs azonban érdemi válasz arra, hogy a többségi határozatban alkotmányos követelményként meghatározott garanciák miért ne lennének elegendők. (Ha az Alkotmánybíróság a különvélemények szellemében alkotmányellenes mulasztást állapított volna meg, a garanciák törvénybe foglalásához az indokolás nem adhatott volna teljesebb támpontokat, mint amit így is tartalmaz, s amelynek következményeit a hatályos törvény rendszerében maradva le is vonta, s kötelezően előírta. A mulasztás megállapítása sem járhatott volna ex tunc megsemmisítéssel – akkor a ki tudja mikor meghozandó törvényig még kevesebb garancia maradt volna.) Az Alkotmánybíróság azonnal hatályba lépő szabályt alkotott, amely kétségkívül sokkal többet követelt, mint a törvényhozó szabadságán alapuló 1991-es ítélet. Viszont sokkal részletesebb megalapozását is adta annak, hogy a bírói hatalom forrásai szerint különböztetve, mikor, miért és milyen ellensúlyra van szükség a bírói függetlenség garantálásához. Ezek az elvek, ugyanúgy mint a határozatban a bírói függetlenségről mondottak, olyannyira a láthatatlan alkotmányba illenek, hogy a bírói önigazgatás Alkotmányba foglalása után is, továbbra is kiindulását képezhetik a bíróságokra vonatkozó törvények értelmezésének.

[206] ABH 1993, 272. – 1991-ben a többség az ítélkezési és igazságügyi igazgatási tevékenység szétválasztásából, valamint abból indult ki, hogy az utóbbiban a törvényhozónak széles mérlegelési lehetősége van, amibe igazgatásszervezési és célszerűségi szempontokat is bevonhat (ABH 1991, 268.). Mindenesetre a hatalmi ágak kölcsönös korlátozásával való az az érvelés – amely másutt is visszatér –, hogy a végrehajtó hatalom korlátozza a igazságszolgáltatást az igazságügyi igazgatás által, a bíróság viszont ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, azt a benyomást kelti, mintha itt mégiscsak a bírói hatalom korlátozásáról lenne szó – holott a másik érv éppen az, hogy az *ítélkezési* hatalomnak mindenképpen függetlennek kell maradnia, s azt kell megvédeni a befolyásolás lehetőségétől is.

[207] ABH 1993, 272., 278.

A helyi önkormányzatok autonómiájának védelme

a) A szabadon választott Országgyűlés első feladatai egyikének tekintette, hogy a „helyi tanácsok" szocialista rendszerét autonóm helyi önkormányzatokkal váltsa fel. 1990 nyarán az Alkotmány módosításával a községek (városok, a főváros és kerületei, továbbá a megyék) választópolgárai számára biztosították a helyi önkormányzás jogát.[208] Az Alkotmány alapjogokat adott a helyi önkormányzatoknak, és úgy rendelkezett, hogy az önkormányzati alapjogok csak a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel korlátozhatók. Az önkormányzati autonómia védelmében az Alkotmány továbbá kimondja, hogy jogai védelmében a helyi önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A helyi képviselő-testületet csak az Országgyűlés oszlathatja fel, amennyiben működése alkotmányellenes; az erre vonatkozó javaslatot a Kormány terjeszti be, miután az Alkotmánybíróság véleményét kikérte.[209] Míg a helyi tanácsok a hozzájuk leosztott állami vagyon kezelői voltak, a helyi önkormányzatok az állami tulajdonból jelentős részt kaptak tulajdonukba. Az Alkotmány több helyen szavatolja az önkormányzatok tulajdonát.[210]

Ezen alkotmányi rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság szerepe az újonnan létrejött helyi önkormányzatok autonómiájának védelme. Emellett az Alkotmánybíróság látja el az önkormányzati jogalkotás törvényességi ellenőrzését.[211] A törvényellenes helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát az önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló köztársasági megbízott[212] kezdeményezheti, miután a rendelet kifogásolása nem vezetett eredményre. Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának utólagos vizsgálatát azonban bárki indítványozhatja, mivel a magasabb szintű jogszabállyal való ellentmondás alkotmányellenes.[213] A törvényességi felügyelet és az alkotmányossági ellenőrzés nemcsak ilyen módon keveredne. A „jogforrási hierarchia" kérdése a hierarchia mindhárom szintjének összhangját felveti. Előfordulhat ugyanis, hogy egy helyi önkormányzati rendelet megfelel a törvénynek, de ellentmond az Al-

[208] Az Alkotmány 42. §-a szerint e jog tartalma „a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása."

[209] Az önkormányzatok alapjogai: 44/A. § és 44/C. §; alkotmánybírósági védelem: 43. § (2) bekezdése, a feloszlatásnál: 19. § (3) bekezdés *l)* pontja.

[210] 12. § (2) bekezdése: Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonjogát; a 44/A. §-a a tulajdonosi jogokat az önkormányzati alapjogok közé sorolja.

[211] Abtv. 1. § *h)*; Ötv. 1. § (3) bekezdése, 99. § (2) bekezdés *a)* pontja.

[212] 1994-től a közigazgatási hivatal vezetője.

[213] Alkotmány 35. § (2); 37. § (3); 44/A. § (2) bekezdése.

kotmánynak, ahogy az is, hogy törvénybe ütközik, de tartalmilag alkotmányszerű. Az Alkotmánybíróság mindhárom szintet bevonja az ellenőrzésbe, és mindig a tartalmi alkotmányosságot tekinti meghatározónak. Ugyanaz a helyzet ebben az esetben, mint a belső jogi norma nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatakor; ebben az esetben is a belső jogi törvény, a nemzetközi jogi kötelezettség és az Alkotmány hármasának összhangja a követelmény.[214]

Az Alkotmánybíróság védelmi funkcióját azzal a feltevéssel alakították ki, hogy az önkormányzatok önállóságát a Kormánytól kell majd megóvni. A valóságban – legalábbis számszerűen – másként alakult a helyzet: sokkal inkább az önkormányzatok polgárai,[215] illetve a jogrendszer ellentmondásmentessége szorulnak védelemre. E gyakorlatias eredmény ellenére az Alkotmánybíróság joggyakorlatából az lesz maradandó, hogy tisztázta az önkormányzatok autonómiájának alkotmányos tartalmát.

b) A tipikus indítványok[216] az „önkormányzati alapjogok" korlátozhatatlanságából indulnak ki. Ez a megközelítés különösen fölerősödött azután, hogy a parlamenti ellenzéki pártok 1990 őszén győztesként kerültek ki az önkormányzati választásokból. Egy gyakran hangoztatott vélemény a Kormányt és a helyi önkormányzatokat a központi és a helyi hatalom közötti hatalommegosztásra hivatkozva állította szembe. Az Alkotmánybíróság azonban soha nem tekintette az önkormányzati autonómiát kvázi föderatív struktúrának. Csak a helyi önkormányzati rendelet utólagos vizsgálata tekinthető rejtett, majdnem-föderatív hatáskör-ellenőrzésnek, amennyiben arról kell dönteni, hogy a helyi önkormányzat, azaz a képviselő-testület jogalkotási hatáskörét túllépte-e. A kezdetben abszolutizált tulajdonvédelem iránti igényhez hasonlóan az Alkotmánybíróság csak idővel tisztázta az önkormányzati alapjogok határait. A két téma össze is függ, mivel az önkormányzatok legtöbbet vitatott alapjoga a „tulajdonhoz való jog" volt.

A vallásszabadságról szóló határozat [4/1993. (III. 12.) AB határozat][217] az önkormányzati alapjogok értelmezésével is foglalkozik. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott „alapjogok" valójában az önkormányzat hatáskörei, melyek a Kormánnyal szembeni autonómiájuk szempontjából elengedhetetlenek és ezért csak törvénnyel vonatók el. Az Alkotmány-

[214] Lásd 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

[215] Különösen a helyi adók, továbbá a helyi népszavazásokkal, illetve népi kezdeményezésekkel kapcsolatos manipulációk voltak visszatérő témák.

[216] Az új, helyi önkormányzati rendszer megalapozása idején az ellenzéki pártok támadták az új törvényeket, miután a Parlamentben nem tudták érvényesíteni koncepciójukat; maguk az önkormányzatok csak később léptek fel indítványozóként a jogaikat korlátozó törvények ellen.

[217] ABH 1993, 48.

bíróság a helyi választópolgárok jogát az önkormányzásra „valódi" alapjognak ismeri el (Alkotmány 42. §). Ugyanebben az ítéletben az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásához az Alkotmány által megkövetelt minősített többség helyes értelmét is meghatározta. Az Alkotmánybíróság szerint az önkormányzatok alapjogai eleve az általános törvények keretei között értelmezendők. Nincs szükség a kétharmados többségre az olyan önkormányzati alapjogok korlátozásához, amelyek az Alkotmány szerint „a törvény keretei között" gyakorolhatók. Ugyancsak nem kell minősített többség az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján megalkotott, azt kifejtő törvények meghozásához.[218]

Két önkormányzati alapjog korlátozása váltott ki a gyakorlatban vitákat. Az Alkotmány 44/A. § *e)* pontja alapján az önkormányzat törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét. Az Alkotmánybíróság a szervezeti autonómia törvényi kötöttségét addig a határig nem tartotta alkotmányellenesnek, amíg a képviselő-testületet megillető hatáskörök elegendőek ahhoz, hogy önálló felelősséggel döntsön szervezeti rendszeréről; azaz nem sérül e jog lényeges tartalma.[219] A helyi népszavazás feltételeinek hiányos törvényi szabályozása, illetve a részletes szabályozásra adott felhatalmazás folytán a legkülönbözőbb helyi szabályok jöttek létre, melyek gyakran alkotmányellenesnek bizonyultak. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta ezt a helyzetet, megállapította a törvényhozó mulasztását, és felhívta az Országgyűlést, hogy a helyi népszavazásokra vonatkozó alapvető feltételeket és biztosítékokat törvénnyel szabályozza.[220]

Az önkormányzatok másik vitatott alapjoga a tulajdonjog. A tulajdonjog megsértését két szempontból támadták: egyrészt a tulajdonszerzés összefüggésében, azaz az állami tulajdon önkormányzati tulajdonba adását; másrészt a tulajdon korlátozását és megterhelését. Az Alkotmánybíróság már korán, 1991-ben leszögezte, hogy a tulajdon ellenérték nélküli átadásával együtt az új tulajdonosok a tulajdoni rend átalakításának terheivel is megterhelhetők. Ez a lehetőség azonban a tulajdonszerzés befejezésével megszűnik [16/1991. (IV. 20.) AB határozat].[221] Több határozat kifejtette, hogy az önkormányzatok tulajdonvédelme nem terjed ki arra, hogy milyen módon és mértékben részesülnek az állami tulajdonból.[222] Többször vitatott volt, hogy a tulajdon megterhelése az átadás előtt, vagy utána történt-e. A tulajdont ugyanis több lépcsőben, technikailag nem min-

[218] ABH 1993, 71.

[219] 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 29.

[220] 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161.

[221] ABH 1991, 58.

[222] 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88., 104.; 1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 605.

dig kifogástalan törvények alapján adták át. Az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság érdekében – a tulajdon átadásának utólagos korrekcióját főszabályként kizárta: a tulajdoni rendszer átalakításának esetleges koncepcionális hibái csak az alkotmányosság figyelembevételével és a szerzett jogok tiszteletben tartásával javíthatók ki. A lakásvásárlási határozat kifejtette és megerősítette ezt [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].[223]

A törvényhozó kellő körültekintéssel az önkormányzatoknak átadott tulajdont az utólagos korlátozás helyett az átadás előtt, eredeti teherrel is megterhelhette volna. Az például, hogy az önkormányzatoknak bizonyos épületeket át kell adniuk az egyházak számára, csak az állami tulajdon önkormányzati tulajdonba adásáról szóló törvény indokolásában kerül említésre. Így az önkormányzatokat a vallásszabadság-ítélet szerint a volt egyházi ingatlanok tekintetében is megilleti a tulajdonvédelem, ami csakis kisajátításszerű eszközökkel korlátozható [4/1993. (III. 12.) AB határozat].[224] Ezzel szemben a lakáseladás-határozatban döntő volt, hogy a bérlakások elidegenítésének jövőbeli szabályozását a törvényhozó fenntartotta magának [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].[225]

További megoldandó kérdés volt, hogy a tulajdonjog korlátozásához minden esetben szükséges-e az Alkotmány 44/A. §-ának értelmében a minősített többség. Az Alkotmánybíróság szerint akkor van erre szükség, ha a korlátozás az önkormányzat tulajdonosi jogállására vonatkozik. Egyébként az Alkotmánybíróság elutasította az önkormányzati tulajdon privilegizálását.[226]

E határozatok haszna, hogy bevezették a tulajdon szociális kötöttségének fogalmát a magyar alkotmányjogba és véglegesítették a polgári jogi tulajdon és a tulajdonhoz való alapjog megkülönböztetését [mindenekelőtt a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Mindez azt is lehetővé tette, hogy a tulajdon klasszikus funkciója újraéledjen, s azt az Alkotmánybíróság a személy autonómiájának anyagi alapjaként kezelhesse [lásd a funkcionalitás elvét, amelyet az Alkotmánybíróság mind a vallásszabadság, mind az önkormányzatok autonómiája szempontjából kifejtett a 4/1993. (III. 12.) AB határozatban].

> Az önkormányzatok alkotmányos jogállásával és annak alkotmánybírósági védelmével kapcsolatban is elmondható, hogy elvi jelentőségű változás az első Alkotmánybíróság működésének második félidejében már nem történt; így a fenti beszámoló a lényeges megállapításokat már mind tartalmazza.

[223] ABH 1993, 377.

[224] ABH 1993, 73.

[225] ABH 1993, 384.

[226] Hasonlóan ahhoz, ahogy az Alkotmánybíróság a termelőszövetkezetek tulajdonának privilegizálása ellen is föllépett: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

Más kérdés, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos óriási mennyiségű határozat részletes feldolgozása – amelyre az alapszövegnek ez a kiegészítése nem vállalkozik – bizonyosan rengeteg érdekes problémát és rejtett, vagy éppen tudatosan követett irányvonalat hozna felszínre. Az önkormányzati ügyek, s ezen belül mindenekelőtt az önkormányzati rendeletek törvényességének felülvizsgálata, egyrészt mennyiségileg különült el az Alkotmánybíróság gyakorlatán belül, hiszen semmilyen más, viszonylag összetartozó eset nem alkot ilyen nagy létszámú csoportot.[227] Fontosabb azonban, hogy az önkormányzati ügyeket – amennyiben nem tartoztak vagy kerültek a teljes ülés elé – már a második évtől kezdve ugyanaz az eredeti szakterületüket tekintve közjogász tagokból álló – háromtagú tanács döntötte el, amely a „speciális közjogi tanács" nevet is viselte.[228] Ez a személyi és tárgyi állandóság némi túlzással azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróságon belül egy (az intézmény eredeti értelmében vett) valódi közigazgatási bíróság működött az önkormányzati normaalkotás és törvényességi felügyelete végső fórumaként, amely saját gyakorlatát az Alkotmánybíróságon belül is viszonylagos autonómiával alakította.[229] Érdekes, hogy míg az Abtv. által az ügyészségnek fenntartott, jogszabály elleni alkotmányossági „óvás" nem ment át a gyakorlatba,[230] addig a köztársasági megbízottak, majd a helyükbe lépő hivatalvezetők törvényességi felügyelete nagyon is élő intézménnyé vált.

[227] Az ügyeknek évente mintegy tizenöt-húsz százaléka önkormányzati ügy.

[228] Az első hét évben csupán egy személyi változás történt, amikor a nyugdíjba vonult alkotmánybíró helyét egy újonnan megválasztott közjogász foglalta el. Az utolsó két évben az ügyek tömege miatt és az eredeti tanács tehermentesítése céljából még egy tanács kapott önkormányzati ügyeket. A speciális tanács minden jel és visszajelzés szerint szívesen tartotta magánál ezt a feladatkört, s vállalta a többletterheket.

[229] A háromtagú tanácsok határozattervezeteit a határozathozatalra kitűzött ülés előtt nyolc nappal minden alkotmánybíró megkapta. Két alkotmánybíró javaslatára az ügy a teljes ülés hatáskörébe került. Ilyen javaslatok az egységes gyakorlat érdekében, vagy a probléma jelentőségére tekintettel születtek. Az önkormányzati határozatok tervezetei is részt vettek ebben a körözésben, de a bírák általában kerülték, hogy beleszóljanak a speciális tanács kompetenciájába.

[230] Az Abtv. 59. § érintetlenül hagyta az ügyészség akkori törvényességi felügyeletét, amely a miniszteri rendeletre és az annál alacsonyabb jogszabályokra és az állami irányítás egyéb jogi eszközeire is kiterjedt. Ha a jogszabály stb. kibocsátója nem ért egyet az óvással, amelynek értelmében a jogszabály az Alkotmánnyal vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, köteles nyolc napon belül az Alkotmánybírósághoz fordulni elbírálás végett.

A speciális tanács természetesen az önkormányzati rendeletek, s nem egyedi aktusok kontrollját végezte. Az Alkotmánybíróság az egyedi ügyek elbírálását, s az ezzel járó ténybírósági szerepet elhárította. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Alkotmánybíróság meg sem kísérelte, hogy a bírósági és alkotmánybírósági hatáskör elhatárolásába bocsátkozzon, ami pedig a 70/K. § alapjogi bíráskodása analógiájára adódott volna. Ehelyett mind az idézett alkotmányi szabályt, mind az önkormányzati törvény azt megismétlő rendelkezését „a törvényhozásnak szóló feladatmeghatározásként" értelmezte, s konkrét hatásköri szabály hiányában megtagadta az eljárást, amikor egy önkormányzat erre alapozott megállapító ítéletet kért.[231] A törvényhozás történetének feltárása jobb érveket szolgáltatott volna az elutasításhoz. Az Alkotmánybíróság azonban általában ki akart térni a konkrét ügyek elől, s nemcsak itt. Ezért a képviselő-testület feloszlatásához az Alkotmány alapján szükséges „véleményét" is elvi megállapításra korlátozta.[232] Ugyanakkor a hatásköri bíráskodásban az Alkotmánybíróság nem volt ilyen finnyás. Noha ott is felmerült a bírósági és alkotmánybírósági hatáskörök párhuzamossága,[233] az Alkotmánybíróság ellenkezés nélkül felvállalta és űzte az államigazgatási ténybíráskodást.[234] Ugyancsak erre kényszerült az Alkotmánybíróság a helyi népszavazási ügyek egy ré-

[231] A főváros polgármestere szerint az önkormányzatok ellátási felelőssége a gyógyszerellátás terén megköveteli, hogy az állam a gyógyszer-kereskedelmet szervező gyógyszertári központokat önkormányzati tulajdonba adja. Az Alkotmánybíróság szerint ehhez – többek között – megállapító ítélet hozására szóló konkrét alkotmánybírósági hatáskör kellene, anélkül az Alkotmánybíróság a tiltott jogalkotás, vagy az önálló jogszabály-értelmezés hibájába esne [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 240., 249.].

[232] Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontja: az Országgyűlés „a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselő-testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes". Az első ilyen ügyben (1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630.) az Alkotmánybíróság saját feladatának jellegével érvelt: a Kormány által előadott tényállást nem vizsgálja felül, tényállást maga nem állapít meg, elvont jogi álláspontját közli csak.

[233] Csak az önkormányzati hatásköri törvény határolta el őket 1991-ben, 22. §

[234] Viszont nem bocsátkozott a hatásköri összeütközés olyan kiterjesztő értelmezésébe, amely azt valódi alkotmánybírósági hatáskörré tehette volna [42/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 540.].

szében, amikor például a népszavazás elrendelésének vagy el nem rendelésének körülményeit kellett vizsgálnia.[235]

a) Az önkormányzati ügyek kulcsfogalma kétségkívül az *autonómia* lett. Az Alkotmánybíróság nem kezelte az önkormányzatokat külön hatalmi ágként, de egy sorba állította mindazokkal a szervekkel, amelyek az Országgyűléssel szemben autonómiát élveznek; s egyértelművé tette, hogy adott összefüggésben (mint például az összeférhetetlenség) az önkormányzati autonómia ugyanolyan szerepet játszik, mint bármely hatalmi ág önállósága.[236] Még az sem erőltetett, ha az Alkotmánybíróság kifejezésmódját utólag a polgári jog hagyományos szabadságfogalmával hozzuk összefüggésbe. Az Alkotmány kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmánybíróság szerint az erre vonatkozó „törvényi szabályozás elegendő mozgásteret kell hogy biztosítson" az önkormányzat számára ahhoz, hogy „szabadon" és „önálló felelősséggel" dönthessen a feladat ellátásáról.[237] A bíróság nem az Alkotmány 43. §-ában „a helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §)" megnevezéssel szereplő jogokat ismeri el alapjognak, hanem a 42. §-ban lefektetett „helyi önkormányzás jogát". Ezt az Alkotmánybíróság többször is az önkormányzati jogok anyajogának nevezi, s ez visszatekintve azzal is igazolható, hogy mind az önkormányzáshoz való jog, mind az úgynevezett önkormányzati alapjogok közös nevezője az önkormányzati autonómia: az előbbinek anyagi tartalma, az utóbbiak korlátozhatóságának végső határa.

Az Alkotmánybíróság csak a helyi (települési és megyei) önkormányzáshoz való jogot ismeri el valódi alapjognak, csakis ennek korlátozhatóságára vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének követelménye. Más kérdés, hogy a lényeges tartalom sérelmét, a korlátozás szükségességét és arányosságát, általában nem vizsgálja részletesen. Az a benyomás keletkezik, hogy a mércét azért kell megemlíteni, hogy az „igazi" alapjogi jelleg jobban kidomborodjon.

Az önkormányzáshoz való alapjog gyakorlásának kézenfekvő – mert legközvetlenebb – formája a *helyi népszavazás*. Az Alkotmánybíróság ezt

[235] Az Alkotmánybíróság természetesen a „beküldött iratok" alapján vizsgálódik, de nemegyszer ezekből is ténymegállapításokat kell leszűrnie, méghozzá nemcsak a hivatalos aktusok (kiírás, eredménymegállapítás) jogszerűségére nézve, hanem például arra, hogy a panasz állításai igazak-e [lásd például 23/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 349.].

[236] 1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 582.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 302. és különös súllyal a különvélemények: 307., 308.

[237] 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 395.

úgy is kifejezésre juttatta, hogy a népszavazásra vonatkozó helyi rendeletek alkotmányossági feltételeként megkövetelte az olyan szabályozást, amely alkalmas arra, hogy a választópolgárok többségének akarata érvényre jusson.[238] A népszavazást szabályozó rendeletek sorozatos alkotmányellenessége az 1989. évi népszavazási törvény hiányos rendelkezéseivel függött össze. Az Alkotmánybíróság végül, 1993-ban ezt a törvényt megsemmisítette, és új, garanciális szabályok megalkotására kötelezte az Országgyűlést.[239] Miután az eljárási kérdéseket – hosszú késéssel – az önkormányzati törvényben rendezte is a törvényhozó, a népszavazási ügyek elvi jelentőségű problémái a lehetséges népszavazási tárgyak felé tolódtak el; de például megismétlődött helyi szinten is, hogy népszavazással akarták a képviselő-testületet feloszlatni.[240]

Az önkormányzáshoz való jog másik természetes területe az önkormányzat (fizikai) területeként került az Alkotmánybíróság elé: milyen feltételekkel alakulhat *új önkormányzati egység*? Az önkormányzáshoz való jog lényegéből folyik, s az Alkotmánybíróság ítélkezése meg is erősítette azt a szabályt, hogy új község alakítására, községegyesítés megszüntetésére csakis az érintett településrész választópolgárai kezdeményezhetnek népszavazást. A bíróság a probléma lényegére mutat rá azzal a megállapítással, hogy ilyenkor arról kell dönteni, a választópolgárok közössége *„kíván-e élni az önálló önkormányzás jogával"*.[241] A népszavazáshoz való jog azonban csak a községalakulásra vonatkozó törvényi feltételek korlátai között érvényesülhet. E tekintetben az Alkotmánybíróság viszont úgy foglalt állást, hogy a községalakításra nincs alkotmányos jog, a helyi önkormányzás jogát „a választópolgároknak a községi, városi stb. jogállást már elnyert közösségei részére biztosítja" az Alkotmány. Amellett, hogy az Alkotmánybíróság mindvégig hangsúlyozta, hogy a törvényhozó az önálló helyi önkormányzat (s különösen a „szecesszió") feltételeit megszabhatja, a konkrét ügyekben mégis az önállósulásnak kedvező értelmezést adott. Ez vezetett 1998-ra odáig, hogy rendelkező rész állapította meg: a törvényi feltételek fennállása

[238] 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 463.; 1/1992. (I. 16.) AB határozat, ABH 1992, 323.

[239] 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161., 168., 169.

[240] Tiltott tárgyak: 15/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 248.; 525/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 833.; 1094/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 854.; feloszlatás: 658/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 533. Itt valóban aggálytalanul ül az az érv, hogy az Alkotmány meghatározza, mikor érhet véget egy képviselő-testület megbízatása. Alkotmánymódosításra a helyi népszavazás bizonyosan nem jöhet szóba.

[241] 54/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 449.

esetén az érintett település választópolgárai közösségének joga van az általa kezdeményezett közjogi jogállás elnyerésére. Ez a – különben magától értetődő – kijelentés a fent jelzett állandó gyakorlat összefüggésében nyer funkciót. Sőt, a határozat, amely a községalakítás eljárási feltételeinek hiányossága miatt, hivatalból jogalkotói mulasztást állapít meg, az indokolásban kifejezetten is alapjogként kezeli az önkormányzat alakításához való jogot.[242]

Az önkormányzáshoz való jogot a választópolgárok természetesen a helyi képviselő-testületek útján is gyakorolják. Az Alkotmánybíróság ismételten kiemelte, hogy a helyi önkormányzás joga mindkét „összetevőjében" alapjog, s ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdése mindkettőre vonatkozik. A bíróság 1993 tavaszán három, egymást követő határozatban hozta összhangba az önkormányzatokról vallott felfogását egyrészt az országos népszavazás kapcsán adott alkotmányértelmezésével a közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonyáról, másrészt az „önkormányzati alapjogok" alapjogi természetének tagadásával a vallásszabadságról szóló határozatban.[243] Az eredmény az, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzatok vonatkozásában is megállapította a képviseleti hatalomgyakorlás elsődlegességét, amelyhez képest a helyi népszavazás „csupán kiegészítő jellegű" – azzal a különbséggel azonban, hogy a helyi népszavazásnak mégis „lényegesen" nagyobb szerep juthat. (Az Ötv. tartalmaz kötelező népszavazási tárgyakat, s az önkormányzat továbbiakat állapíthat meg. Ezért van másrészt abszolút

[242] 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 138. Mulasztást egyébként nem is lehetne kimondani: alkotmányos jog érvényesítése lehetőségének kell hiányoznia. Az alkotmányos jogot másrészt csakis a már létező önkormányzatok vonatkozásában ismeri el a 1147/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 651., s megismétli a 15/1998. határozat is (ABH 1998, 135.). A korábbi indokolások közül jelentős a 17/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 67–69., amely a községalakítás feltételeit különösen kiterjesztően értelmezi (s a „tévesen szűkítő értelmezésen alapuló" indítványt ezért is utasítja el). 1991-ben azonban alkotmányos követelményt még nem állapított meg az Alkotmánybíróság; ez a felfogása az indokolásban maradt, noha a közzétételt éppen a határozat ismertté válása érdekében rendelte el a bíróság.

[243] Országos népszavazás: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; egyházi iskolák: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 64., 73., különösen 71., 72. Az Alkotmánybíróság nem bánt mostohán az önkormányzatokkal. A funkcionális vagyonjuttatás kérdésében az egyházakkal állítja párhuzamba – és különíti el a „kárpótoltak" körétől. „Egészen más jellegű, de átfogó szabályozási igényük, továbbá az állammal szembeni autonómiájuk alapján a helyi önkormányzatok hasonlíthatók össze az egyházakkal. Közös vonásuk az is, hogy az önkormányzat is elválaszthatatlan egy alapvető jog, a választópolgárok közösségét megillető önkormányzás joga gyakorlásától." (ABH 1993, 65.)

korlátozó szerepük a törvényben tiltott népszavazási tárgyaknak.) A képviselő-testület az Alkotmányban meghatározott „önkormányzati alapjogokat" gyakorolhatja. Az Alkotmánybíróság szerint ezek az „alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a Kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek". Ezt a minősítést némileg kiegyensúlyozza az önkormányzáshoz való jog anyajoggá minősítése, amely az – egyébként az Alkotmánybíróság szerint is kiemelten védett – önkormányzati hatásköröket ismét felértékeli; ugyanúgy, mint annak hangsúlyozása, hogy a képviselő-testület is ezt az alapjogot gyakorolja.[244]

Ennek a visszacsatolásnak elsősorban az egységes elméleti konstrukció szempontjából van jelentősége. A gyakorlatban azonban az Alkotmánybíróság következetesen *megkülönböztette az önkormányzás alapjogának védelmét az önkormányzatok alapjogai védelmétől.* Az Alkotmány 44/A. §-a szerinti „alapjogokra" a bíróság sosem alkalmazta az alapjog-korlátozás tesztjét, hanem csak azt a beavatkozást tartotta alkotmányellenesnek, amely valamely hatásköri jogosítvány tartalmának „kiüresedését" és érdemi gyakorlása „ellehetetlenítését", a „jog elvonását" eredményezi. Ez a kezdettől használt mérce hamarosan állandó formulává vált. A fogalomhasználat a jogok státusának 1993-ban megtörtént konszolidálása után is csak lassan tisztult ki; annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta: „az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti... az alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben", a lényeges tartalom megemlítése nem technikai értelemben, s funkció nélkül, még egy ideig kísértett.[245] Ez a védelmi szint tehát a szélsőséges beavatkozások ellen véd;

[244] Legrészletesebben kifejtve: 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 184., 185.; a sorozat indítója: 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 164., 167.; lásd még 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.

[245] Az enyhébb alkotmányellenességi követelményt megfogalmazó 58/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 575. még egyszerre beszél a „szóban forgó önkormányzati alapjog lényegi tartalmának olyan korlátozás(áról), amely e jog tartalmának kiüresedését és érdemi gyakorlásának elvonását eredményezi". Megismétli az 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 29. A korábbiak idézéséből ezután többnyire elmarad a lényeges tartalomra való utalás, s csak a kiüresedés és ellehetetlenedés mércéjére hivatkozik az Alkotmánybíróság [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.; 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 29., 30.; 1336/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 658.].
Előfordul a korai ítéletek idézése is, amikor az alkalmazott különleges mérce mellett valamilyen formában felbukkan a lényeges tartalom is (ABH 1996, 248.). Az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 207., 208. mondja ki kifejezetten, hogy az alapjogi mérce az „önkormányzati alapjogokra" nem alkalmazható; ennek elle-

ugyanaz, mint amit például az államcélokra alkalmaz az Alkotmánybíróság. Összhangban van mindezzel, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzati alapjogokat korlátozó törvényhez az Alkotmány szerint szükséges minősített többség követelményét is bár differenciáltan, de korlátozóan értelmezte. Végül az önkormányzati tulajdonnak az Alkotmányban külön is kiemelt védelmét (Alkotmány 12. §) az Alkotmánybíróság a hatáskörökről vallott felfogásával összhangba hozta. Az önkormányzati képviselő-testület tulajdonosi jogállásának teljességét védi az Alkotmány – ezt a tulajdon hagyományos, és az Alkotmánybíróság által feleleventett autonómiavédő felfogása egyaránt megköveteli. Ám az önkormányzati tulajdon – már csak a tulajdonformák egyenjogúsága miatt sem – nem élvez kiemelt védelmet.[246] Ugyancsak összhangban értelmezi a bíróság az önkormányzati alapjogok védelmével eme alapjogok Alkotmányban kimondott egyenlőségét: a hatásköri jogok „kiüresítése" elleni védelmet kell minden önkormányzatnak egyenlőképpen biztosítani.[247] Ezen az elvi alapon döntött az Alkotmánybíróság azokban az ügyekben, amelyek az egyenjogúságot szükségképpen felvetették: a főváros és a kerületek, másrészt a települési és a területi önkormányzatok viszonyában. A kettőt a főváros sajátos helyzete miatt nem lehet azonosan megítélni; a fővárosi kerületek önálló feladat- és hatáskörei indokoltan szűkebbek a települési önkormányzatokénál. Az autonómiát azonban egyik esetben sem lehet „kiüresíteni". Ahol alkalom volt rá, az Alkotmánybíróság különös – noha csak deklaratív – súlyt adott annak, hogy a tárgyilag szükséges hatáskörmegosztás nem hoz létre alá-fölé rendeltséget a különböző szintű önkormányzatok között. Ezért helyezett kilátásba szankciót arra az esetre, ha a megyei területrendezési terv egyeztetése során a települési önkormányzatok véleményét nem kérnék ki és nem vennék figye-

nére később mégis megemlíti a lényeges tartalmat, bár más jelentésben. „Nem sérti az alapjogok egyenlőségének követelményét az, ha az alapjogok tartalmát adó hatáskörcsoporton belül egyes hatáskörök gyakorlását a törvény korlátozza, egészen addig, míg a korlátozás az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez nem vezet, lehetetlenné nem teszi, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog lényeges tartalmát jelentő hatáskörökben."

[246] 4/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993. 71., 72.

[247] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 208.; az egyenjogúság és a 44/A. § szerinti alapjogok együttes értelmezését mondja ki kifejezetten a 885/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 545. Ezt a logikai követelményt éppen a sajátos védelmi mérce miatt indokolt külön kiemelni.

lembe. Ez utóbbira való jog ellensúlyozza ugyanis azt, hogy a megyei rendezési terv köti a települési önkormányzatokat.[248]

b) Az Alkotmánybíróság önkormányzati ügyeinek zöme a köztársasági megbízott, majd a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi indítványára folyt. Az Alkotmány a helyi képviselő-testületet a „feladatkörében" való *rendeletalkotásra* hatalmazza föl; az önkormányzati törvény feltételei szerint ez a jog a törvény által nem szabályozott helyi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására szól. Annak ellenére, hogy a mérce világosnak látszik, s tipikusan nem is okozott problémát, van az Alkotmánybíróságnak egy, a kilenc évet átívelő ítéletsorozata, amely rámutat a rendeletalkotási felhatalmazás neuralgikus pontjaira. A kérdés az, van-e joga a képviselő-testületnek a törvényi rendelkezéseket kifejezett felhatalmazás híján is a helyi viszonyokra alkalmazni. Formálisan szemlélve a törvény, általános érvényénél fogva, a helyi viszonyokat is mindig szabályozza. Az Alkotmánybíróság azonban a helyi önkormányzás valódi alapjogára támaszkodva lehetségesnek tartotta, hogy a képviselő-testület „helyi közügyet" (amelyeknek önálló intézése e jog Alkotmányban meghatározott tartalma) külön törvényi felhatalmazás hiányában is, az országos szintű szabályozással nem ellentétesen, ahhoz képest kiegészítő jelleggel rendeletben szabályozzon. Önmagában az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ezek a megállapítások az első Alkotmánybíróság megbízatása végén jelentek meg rendelkező részbe foglalva.[249] Ez az 1998-ban kelt konszolidáló határozat volt az első, amelyet a teljes ülés hozott, elődei 1991-től háromtagú tanácsban születtek. A kiinduló ítélet – Szentendre város rendelete tárgyában „az erotikus, szexuális és pornószolgáltatások, valamint ilyen eszközök árusításának betiltásáról" a város egész területén – azonban közismert, s az Alkotmánybíróságon belül is emlékezetes volt. Sőt, visszatekintve ez a döntés nagyobb jelentőséget kapott, mint megillette volna; az Alkotmánybíróság visszavetítette rá azt az álláspontot, amelyet a fent idézett szabályba foglalt.[250] A bíróság obiter jegyzi meg, hogy az általános tilalommal szemben a

[248] Erről a sajátos „alkotmányossági követelményről" fenn már volt szó; a szankció az így született rendelet megsemmisítése lenne [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33., 37.]. A fővároshoz 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 206., 207.

[249] 17/1998. (V. 3.) AB határozat, ABH 1998, 155.

[250] Az Alkotmánybíróság kezdettől úgy tartotta helyesnek, hogy a helyi viszonyokra a helyi rendelet konkretizálhassa a törvényeket, s az általános szabályok helyi szigorítását nem tartotta a „magasabb szintű jogszabállyal ellentétesnek". Ezt a gondolatot

város meghatározott körzeteire nézve az engedélyek megtagadása alkotmányos lehet. A további határozatok elutasítják az alkotmányellenesség megállapítását; az egyik helyi rendelet megtiltotta motoros vízi járművek közlekedését a városhoz tartozó vízterületeken, a másik a KRESZ-en túlmenően teszi lehetővé járművek elszállítását közterületről, s korlátozza ott járművek tárolását. Mindkét alkotmánybírósági határozat azonban azzal érvel, hogy a szabályozott „helyi viszonyok" eltérnek a magasabb szintű jogszabályok tárgyától: nem a vízi közlekedést, s nem a közútit szabályozza a város, hanem a helyi feladatként előírt környezetvédelmet, vízvédelmet, településtisztaságot.[251] „A két jogi tárgy nem ütközik, csak érintkezik egymással." Az Alkotmánybíróság az összegező határozatban vállalja, hogy az általános érvényű rendelkezés – még a helyi viszonyokon belül is – korlátozott hatókörű szigorításáról van szó, s vállalja ennek az összeütközésnek alkotmányos feloldását is az önkormányzáshoz való jog alapján. Megjegyzendő viszont, hogy a szabályba foglalt „1991 óta következetes gyakorlata" mellett is az Alkotmánybíróságnak esetileg kellett eldöntenie, hogy a formális feltételek híján valóban a fenti értelmezést követi-e. Még inkább kérdéses azonban, hogy a gyakorlat következetes marad-e.[252]

első ízben a szentendrei ügyben a rendelet megsemmisítése mellett, mintegy az alkotmányos kiút megmutatása céljából fejtette ki az Alkotmánybíróság: a betiltott szolgáltatásokat és kereskedelmet törvények nem tiltják, miniszteri rendelet pedig részletesen szabályozza. Az önkormányzati rendelet tilalma ezekkel ellentétes. A jogszabályi korlátozások helyi alkalmazása során azonban nem alkotmányellenes, ha a város konkrétan megjelölt körzeteiben vagy kiemelt objektumok környezetében „nem ad engedélyt az önkormányzat" a kérdéses tevékenységre. Ez a fogalmazás nem teszi világossá, rendeletről, vagy konkrét engedélyekről van-e szó (bár az utóbbiakhoz is jogalap kell) [63/1991. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1991, 471., 472.].

[251] 2219/H/1991. AB határozat, ABH 1992, 716–718.; 958/H/1993. AB határozat, ABH 1993, 783., 784.

[252] A konszolidáló határozat után egy (immár új, a következő bíróságra átmenő) háromtagú tanács a modellesetekhez mindenben hasonló tényállást ellenkezően döntött el. A városi önkormányzat két, név szerint megjelölt piacon betiltotta a szeszes ital forgalmazását. A határozat szerint törvények és rendeletek szabályozzák a szeszes ital forgalmazását piacon, vásárban és vásárcsarnokban, s ezekben nincs felhatalmazás további végrehajtási rendeletek kiadására. Ez pedig azt jelzi, hogy a „központi jogalkotó" elegendőnek tartotta a maga szabályozását [39/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 462.]. Ugyanez az Alkotmánybíróság korábbi eseteire is elmondható lett volna; az Alkotmánybíróság éppen ezt a gondolatmenetet törte meg.

c) Az Alkotmánybíróság önkormányzati autonómiára vonatkozó szóhasználata nem csupán emlékeztet a polgári jogi tulajdonosi szabadságra, hanem a bíróság valóban gondot fordított arra, hogy *az önkormányzás alapjoga realizálásához szükséges tulajdon* rendelkezésre is álljon. Eközben két törekvés között kellett egyensúlyoznia: ki kellett védeni az állam utólagos műveleteit, amellyel az eredetileg az önkormányzatoknak szánt tulajdont saját céljai szolgálatában visszatartotta vagy megterhelte, másrészt az önkormányzatok túlzó igényeivel szemben is definiálni kellett a jogszerű határokat. Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása a „tulajdonviszonyok rendezésének" és a kárpótlási törvényhozásnak a részeként indult meg; az utólagos állami korrekciók és megterhelések vitatása és egyes tételek átadásának késlekedése folytán azután önállósult, kialakult saját dogmatikája és alkotmánybírósági joggyakorlata. Minderről a tulajdonhoz való jog kapcsán részletesen volt szó. Itt az összkép kedvéért csak arra utalunk, hogy a valószínűleg utolsó nagy tulajdoni vitában az első Alkotmánybíróság, működésének végén, mégis meghozta régóta esedékes ítéletét.[253] A gázközművek ügye konszolidáló határozat lett: az Alkotmánybíróság összefoglalta az önkormányzati tulajdonátadásra vonatkozó tételeit, többek között az eredeti teherről, a kétségtelen jogcímről, s az adott esetben kiterjesztő értelmezéssel elismerte az önkormányzatok jogát az önkormányzati törvény szerinti tulajdonszerzés végrehajtásának kikényszerítésére is. A másik részről a bíróság szintén végső alakra hozta az államilag meghatározott önkormányzati feladathoz járó, „arányos" állami támogatás kérdését. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az igényt, amely minden, törvényi szabályozás következményeként fellépő többletkiadáshoz a célra rendelt költségvetési fedezetet követelt. Az 1997-ben hozott határozat szerint[254] a törvényhozó szabadon dönt

[253] 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263. Az önkormányzatok 1995-ben, az önkormányzati törvény módosítása után – amely a villamos- és gázközművek átadandó mértékét törvényben határozta meg – nyomban az Alkotmánybírósághoz fordultak. Az előző nagy vitában, a belterületi földek utáni kártérítés ügyében, az Alkotmánybíróság nem bocsátkozott az ügy érdemébe (1115/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 642.) – a rendes bíróságok előtt bontakozott ki annak nagyságrendje. Az ügy politikai utóélete közismert. (Ebben a témakörben elutasító maradt az Alkotmánybíróság egy más irányú próbálkozással szemben is. A 893/B/1994. AB határozat indoklása azonban részletesen foglalkozik az eredeti teher és a kétségtelen jogcím kérdésével. ABH 1996, 496., 500.)

[254] 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 31.

a támogatás módjáról, amelyet a különféle állami támogatások és az önkormányzati források „komplex rendszerén keresztül" biztosít. Az Alkotmánybíróság végül itt is az „önkormányzati alapjogok" védelménél használt szélső mércéhez jutott el: amíg az önkormányzatnak „elegendő mozgástere" marad ahhoz, hogy bevételei felhasználásáról önálló felelősséggel döntsön, sőt, amíg a törvényi feladatokból folyó terhek az önkormányzati feladat ellátását lehetetlenné nem teszik, nincs szó alkotmányellenességről.

A TANULMÁNYOK KORÁBBI MEGJELENÉSI HELYE

Az Alkotmánybíróság első éve. Az ~~1990.~~ 1991. február 10-én a teljes ülés elé vitt eredeti szöveg most jelenik meg először. Egy változata megjelent az *Acta Juridica*ban: The First Year of the Constitutional Court. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1991/1–2., 5–22. o., egy másik, rövidített változat pedig a *Világosság*ban: Ellenőrzött rendszerváltás. *Világosság*, 1991/5. 365–375. o.

Az Alkotmánybíróság újabb másfél éve (1991–1992. június). Az 1992. szeptember 27-én elkészült és a teljes ülés által megvitatott szövegnek ez az első megjelenése. Egyes részeit közreadtam a *Világosság*ban: Az emberi jogok az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatában címmel. *Világosság*, 1993/1. 16–33. o.

Az Alkotmánybíróság önértelmezése. (Előadás a Konrad Adenauer Alapítvány „Alkotmánybíráskodás – parlamenti demokrácia" című konferenciáján, Budapest, 1991. november 13.) *Jogtudományi Közlöny*, 1992/6. 272–275. o.

Csönd. *Vigilia*, 1992/1. 17–21. o.

Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. (Előadás az Első pécsi polgári jogi szimpóziumon, 1993. december 10.) *Jogtudományi Közlöny*, 1994/3. 99–107. o.

Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények. (Előadás a Második Magyar Jogászgyűlésen, Siófok, 1994. október 6.) *Emlékkönyv Nizsalovszky Endre születésének 100. évfordulójára.* Budapest, 1994, ELTE ÁJK, 218–236. o.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére.* Pécs, 1996, JPTE ÁJK, 5–34. o.

Bevezető az Európai Alkotmánybíróságok X. Konferenciájához. (A konferencia nyitó-előadása, 1996. május 6.) Megjelent: On the co-operation of Constitutional Courts – Sur la coopération des cours constitutionnelles – Die Zusammenarbeit der Verfassungsgerichte. *The 10th Conference of the European Constitutional Courts. Budapest 6-9 May, 1996.* Vol.1. Introduction and General Reports. Budapest, 1997. 7–28./29–50./51–74. o.

További megjelenések: Introduction to the 10th Conference of the European Constitutional Courts. *Bulletin on Constitutional Case-Law*, 1996/1. 139–149. o., Sur la coopération des cours constitutionnelles. *Annuaire International de Justice Constitutionnelle.* 12. Paris, 1997, Economica – PUAM, 31–48. o.

Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. (Készült 1996-ban a Rolv Ryssdal 80. születésnapjára tervezett emlékkönyv számára. A strasbourgi bíróság elnöke időközben elhunyt, s a rá emlékező gyűjtemény, jelentősen kibővülve, csak 2000-ben jelent meg.)

The interaction between the case-law of the European Court of Human Rights and the protection of freedom of speech in Hungary. *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne./Protecting Human Rights: The European Perspective. Mélanges a la mémoire de/Studies in memory of Rolv Ryssdal.* Köln, 2000, Heymann, 1317–1335. o. A kéziratot az *Állam- és Jogtudomány* lefordíttatta és megjelentette az 1996–1997/3–4. számban, 149–172. o. A kötetben ezt a szöveget közöljük.

Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. (Előadás az Alkotmánybíróságon az évforduló alkalmából rendezett konferencián, 2000. január 10.) Fordítása megjelent: To the Tenth Anniversary of Constitutional Review. G. Halmai (ed.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve/The Constitution Found? The first nine years of hungarian constitutional review on fundamental rights.* Budapest, 2000, INDOK, 21–47.o.

A rendszeres áttekintés teljes lapszélességben nyomtatott részei eredetileg a Georg Brunnerral közösen szerkesztett *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990–1993.* (Baden-Baden, 1995, Nomos) kötet egyik bevezető tanulmányaként jelentek meg Zum Geleit zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn címmel (59–116. o.).

TÁRGYMUTATÓ

abortuszhatározat, első 95, 355, 444, 450, 509

abortuszhatározat, második 95, 392, 440, 446–450, 509, 719

absztrakt alkotmányértelmezés lásd elvont alkotmányértelmezés

aktivizmus 117, 215, 259, 331

alapjogi bíráskodás 114, 115, 229, 234, 598, 600–602

alapjog-korlátozás
- ~ arányossága 43, 134–136, 215, 395, 397–400, 454, 572, 573
- ~ kritériumai 41, 118, 214, 215, 574, 579, 598, 627
- ~ szükségessége 43, 134, 215, 217, 397–400, 454, 572, 573

alapjognak nem minősülő jogok védelme 103, 131, 152, 226, 252, 425–429, 649–652, 755

alapjogok
- ~ értéksemlegessége 39
- ~ értéktartalma 144, 147, 226, 689, 705
- ~ hierarchiája 44, 154, 219, 226, 417, 418, 442, 474
- ~ kiüresítése 399, 400
- ~ rendszere 144

alkotmány előtti jog 701

alkotmány értékrendje 66, 141, 143, 144, 155, 234, 402, 689, 697

alkotmánybíráskodás
- ~ és egyéni jogvédelem 159–161, 176, 206, 261, 387
- ~ és európai integráció 184
- ~ funkciója 226
- ~ generációi 227, 228
- ~ és ideológia 118, 142–144
- ~ modelljei 157, 158, 185
- ~ és politika 115–120, 158, 160, 178, 256

Alkotmánybíróság
- ~ egyedi ügyekre vonatkozó hatáskörei 242–247, 342–350
- ~ eljárása 20, 169, 224, 256
  - ~ határidői 107, 273
  - ~ határozathozatal 107
  - ~ hivatalból eljárás 169
  - ~ ideiglenes intézkedés 179, 227, 392
  - ~ indítvány átminősítése 267
  - ~ indítvány elbírálásra való alkalmassága 189
  - ~ indítvány visszavonása 169, 244
  - ~ indítvány visszautasítása 265
  - ~ indítványhoz kötöttség 25, 179, 244, 257, lásd még indítványok szabad kezelése
  - ~ indítványok megengedhetősége 265–275
  - ~ indítványok szabad kezelése 50, 116, 168, 170, 224, 257, 258
  - ~ indítványok szűrése 21, 48, 263, 264
  - ~ indítványozó helyzete 21
  - ~ indítványozó részvétele az eljárásban 107
  - ~ „szoros összefüggés" 25, 30, 116, 257
  - ~ nyilvánossága 115
- ~ emberképe 119, 137
- ~ határozatainak jogkövetkezménye 30, 32–34, 47, 58–61, 72, 163, 164, 235,

264, 331, 350–394, 372, 376, 379, lásd még megsemmisítés
~ határozatainak végrehajtása 61–63, 154, 162, 171, 172, 175, 178, 229–231, 233, 236, 239, 263, 264, 318
~ hatásköreinek absztraktsága 209, 210, 232, 255, 316, 484
~ hatáskörének szűkítése 19, 49, 57, 115, 116, 162, 256, 263, 264
~ hatáskörének tágítása 49, 116, 117, 227, 257, 258, 263, 264, 331, 772, 773
~ helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei 91, 242, 244, 342, 343
~ pozitív jogalkotó tevékenysége 210, 233, 234, 240, 308, 318, 323, 355, 372, 704
~ és a rendes bíróságok 230, 236
~ szerepfelfogása 19, 48, 114, 118, 264, 315
alkotmányellenes helyzet vizsgálata 269, 334, 336, 340, 429, 433, lásd még mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása
alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben való alkalmazhatósága 117, 175, 235, 260, 261, 271, 272, 386–390, 719
alkotmányellenesség, formai 31, lásd még jogforrások hierarchiája
alkotmányerejű törvény 31, 276, 278, 436
alkotmányértelmezés 150
~ a keletkezéstörténet alapján 283
~ a különböző alkotmánybírósági eljárásokban 318–324, lásd még elvont alkotmányértelmezés
~ monopóliuma 229, 230, 233, 236, 589
alkotmányjogi panasz 29, 115, 117, 165, 176, 177, 228, 232, 255
~ benyújtásának határideje 110, 273, 274, 591
~ és a felülvizsgálati kérelem 274, 275
~ jogkövetkezményei 30, 235, 298, lásd még Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei és végrehajtása
~ és a jogorvoslatok kimerítése 274, 592
~ mint jogorvoslat 53, 117, 175, 178, 261, 389, 390, 581, 591–593
Alkotmányjogi Tanács 29
alkotmánykonform értelmezés 171, 227, 238, 240, 242, 259, 262, 296, 299, 351, 354, 765, lásd még alkotmányos követelmény
~ és alkotmányos követelmények 365
alkotmánymódosítás 155
~ alkotmánybírósági vizsgálata 276–281
~ korlátai 277
alkotmányos büntetőjog 566–576
~ bűncselekmény megállapítása 563–567
~ büntethetőség alkotmányos határai 564
alkotmányos feladat 131, 150, lásd még államcél
alkotmányos forradalom 153, lásd még jogállami forradalom
alkotmányos joghézag 760
alkotmányos jogok érvényesíthetősége bíróság előtt lásd alapjogi bíráskodás
alkotmányos követelmények 364–372, 712
~ és alkotmánykonform értelmezés 371
~ és elvi tételek 371
~ a jogalkotó számára 240, 351, 353, 362, 370
~ jogszabály alkalmazásánál 170, 176, 178, 179, 213, 220, 221, 236–239, 242, 259, 262, 353, 362
~ és pozitív normaalkotás 368
állam és egyház elválasztása 490, 491, 492, 494, 502–506
állam semlegessége 507, 510
államcél 131, 421, 470, 612, 657, 660, 662, 667, 674
államhatalmi ágak együttműködésének kötelezettsége 724, 725
államhatalmi ágak elválasztása 149, 402, 709, 721
~ és alkotmánybíráskodás 300, 302, 315, 316, 324, 326, 327, 344, 721, 722

~ és bíróságok 762
~ és helyi önkormányzatok 721
~ kormány és parlament viszonya 722, 734–737
állami monopóliumok 648
állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adása 636, lásd még közművek állami tulajdonba adása
államigazgatás hallgatása 384, 583, 720
államosítás 69
államosítási törvények 617
állampolgári jogok országgyűlési biztosa 349, 723, 763
államtitok és szolgálati titok 469, 470
általános cselekvési szabadság 147, 452, 518
általános személyiségi jog 97, 427, 452–460, 524
~ korlátozása 453–456
arányosság lásd alapjog-korlátozás arányossága
ártatlanság vélelme 100, 417, 557–560
átmenet a diktatúrából a demokráciába 202
átvilágítás 363, 369, 370, 470–474, 503, 504, 604, 681, 695
azonos neműek élettársi viszonya 359, 463, 505, 756
azonos szintű jogszabályok konfliktusa 431–434

bérlakások privatizációja 622, 623, 626, 627
bíró alkotta jog alkotmányossági kontrollja lásd élő jog
bírói önkorlátozás 161
bíróság függetlensége 149, 237, 419, 423, 606, 608, 722, 761–768
~ és a bírák kinevezése 174, 761, 762
~ és a bírák passzív választójoga 764
bírósághoz fordulás joga 597–603
~ és egyetemi felvételi és vizsga 598
~ korlátai 598, 599
bírósági eljárás garanciái 603–611
~ bíróság előtti egyenlőség 610
~ pártatlan igazságszolgáltatáshoz való jog 606, 607
~ perköltségviselés 611
~ szóbeli tárgyaláshoz való jog 609, 610
~ tárgyalás nyilvánossága 209, 608, 609
bírósági eljáráshoz való jog hatékonysága 583, 584, 601, 604, 605
bírósági elnökök kinevezése lásd bíróság függetlensége és a bírák kinevezése
bírósági gyakorlat alkotmányossági vizsgálata 237, lásd még élő jog
bizalomvédelem 206, 393, 404, 420, 645, 656–658
büntetőjogi garanciák 100, 417, 418, 535–576
~ abszolút mivolta 574, 575
~ kiterjesztése más eljárásokra 562, 563

cenzúra lásd sajtószabadság és sajtótermék közlésének megtiltása
célvagyon 138
clausula rebus sic stantibus 138

családi pótlék igénybevételének feltételei 367
Csepeli Szabadkikötő 287, 292

demokrácia elve 402, 405, 409, 739–741, lásd még demokratikus legitimáció
demokratikus közvélemény kialakítására vonatkozó állami kötelezettség lásd véleménynyilvánítás szabadsága intézményi garanciái
demokratikus legitimáció 405, 406, 419, 533, 534, 742, 766, lásd még népszuverenitás és demokratikus legitimáció
diszkriminációtilalom lásd hátrányos megkülönböztetés tilalma

egészséges környezethez való jog 153, 358, 362, 417, 424, 451, 611–614
~ és az életvédelmi kötelezettség 450–452, 613
~ intézményvédelmi oldala 613
egészséghez való jog 417, 450, 451
egészségügyi hozzájárulás 364
egyedi döntések normatív formában való kimondása 291, 292, 578, 593, 594, lásd még jogorvoslathoz való jog, jogorvoslat elvonása vagy hiánya
egyenlő munkáért egyenlő bért elve 416, 679
egyesüléshez való jog 217, 476, 511–522
~ és formakényszer 517
~ fiatalkorúaké 459, 520
~ katonáké 520–522
~ és köztestületek 453, 513, 516
~ negatív oldala 512, 513, 518
~ tiltott céljai 518, 519
egyesülési joggal való visszaélés 519
egyetemi autonómia lásd felsőoktatási intézmények autonómiája
egyház és állam szétválasztása 145, 146
egyházi ingatlanok 129, 357, 625
egyházi iskolák 146
egyházi iskolák kiegészítő támogatása 369, lásd még világnézetileg elkötelezett iskola
élethez és emberi méltósághoz való jog 43, 219, 443, 575, lásd még emberi méltósághoz való jog
élethez való jog 95–97, 118, 119, 136, 138, 148, 396, 252, 445–452
~ és életvédelmi kötelezettség 422, 449, 450
elévülés, büntethetőségé 80, 81, 153, 259, 304, 419, 541–550, 554, 569, 570
elkobzás 558
ellenzéki kerekasztal 333
élő jog 49, 51, 117, 179, 189, 237, 238, 262, 268, 269, 289, 294, 296–299, 462, 484, 561, 610
előzetes letartóztatás 537
előzetes normakontroll 163, 263
~ és a Házszabály 303, 305, 306
~ köztársasági elnök indítványára 304, 305
~ törvényjavaslaté 300, 303, 589
elvi tételek a határozat rendelkező részében 56, 116, 176, 201, 258, 259, 319, 320–323, 351, 352–364
~ viszonya az alkotmánykonform értelmezéshez 354
~ viszonya az alkotmányos követelményekhez 371
elvont alkotmányértelmezés 115, 163, 243, 245–247, 263, 268, 307–331
~ eredménye 308, 329–331
~ feltételei 24, 39, 309, 314, 315, 324–331
~ és a folyamatban lévő törvényhozás 310, 311
~ és a konkrét ügy 174, 245–247, 309, 310, 313, 317, 323, 329, 330
~ és ítélt dolog 271
~ szubszidiárius mivolta 329
~ végrehajtása 312, 318, lásd még határozat végrehajtása
Emberi Jogok Európai Bírósága 203–205, 474
~ hatáskörei 210, 211
~ gyakorlatának hatása az Alkotmány értelmezésére 211, 212, 224, 481, 482, 484, 558
emberi méltósághoz való jog 41, 43, 95–97, 118, 119, 136, 138, 143, 147, 148, 219, 442–445, 542, 575, lásd még élethez és emberi méltósághoz való jog
~ abszolút mivolta 442, 443
~ mint anyajog 96, 137, 452–460, 705, lásd még általános személyiségi jog
~ két arca 442, 443
~ és a szociális biztonsághoz való jog 358, 359
érdekképviseletek részvétele a jogalkotásban 525, 526, 723, lásd még jogalkotási törvény megsértése

eredeti teher 420, 637–639, 721
ésszerű várakozások védelme lásd bizalomvédelem
Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája tagsági kritériumai 186–188
Európai Megállapodás 369, 379, 743
~ és népszuverenitás 743
eutanázia 445

fegyver nélküli katonai szolgálat 507
fegyveres erők irányítása 735, 736
felkészülési idő jogszabály alkalmazására 393, 707, 713
felsőoktatási intézmények autonómiája 167, 177, 243, 295, 344
férfiak és nők egyenjogúsága 416
foglalkozás gyakorlásához való jog 737
foglalkozás szabad megválasztása 401, 629, 630, 679
~ és megfelelő képesítés megszerzése 624
formai alkotmányellenesség 31, lásd még jogforrások hierarchiája
frekvenciaelosztás 489

gazdasági stabilizációt szolgáló törvénycsomag 360, 392, 465, 466
gazdasági verseny szabadsága 151, 421
gázközművagyon önkormányzati tulajdonba adása lásd közművek önkormányzati tulajdonba adása

gyalázkodás 477, 478
gyermek alapjogképessége lásd jogképesség, alapjogi
gyermek fejlődésének biztosítására vonatkozó állami kötelezettség 459
gyermekek részvétele homoszexuális jogvédelmi egyesületben 520–522, lásd még egyesüléshez való jog, fiatalkorúaké
gyermekek vallásos nevelése 207
gyülekezéshez való jog 217, 475

halálbüntetés 119, 148, 201, 206, 396, 443, 445, 446, 539
Handyside-ügy 215
hatalmi ágak elválasztása lásd államhatalmi ágak elválasztása
hatályát vesztett jogszabály alkotmányossági vizsgálata 271–273
hatásköri összeütközés vizsgálata 227, 243, 244, 255, 342, 347–350
hatóság vagy hivatalos személy megsértése 208, 216, 220, 252, 362, 369, 372, 447, 481, 539, 565, 573
hatósági árakról rendelkező jogszabályok vizsgálata 292, 293
hátrányos megkülönböztetés tilalma 42, 78–80, 103, 151, 409–416, 460, 476, 552, 633–635, 704, 753–756, lásd még személyek egyenlő méltósága
~ kedvezmények és mentességek terén 414, 415
~ nem alapjogok vonatkozásában 398, 409, 410
~ speciális egyenlőségi garanciák az alkotmányban 414, 415, 679
házasságkötés szabadságához való jog 97, 207
helyi önkormányzatok 768–782
~ autonómiája 774
~ bevételei 391
~ feloszlatása 176, 242, 343, 773, lásd még Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei
~ rendeletalkotási hatásköre 779, 780
~ rendeleteinek felülvizsgálata 244, 772, 773, lásd még Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei
~ tulajdona 129, 635–639, 650, 651, 770, 771, 778, lásd még tulajdonhoz való jog
helyi önkormányzáshoz való alapjog 243, 774–777
~ és az önkormányzatok alapjogai 777

homogén csoport 410–412, lásd még hátrányos megkülönböztetés tilalma
homoszexuálisok élettársi viszonya lásd azonos neműek élettársi viszonya

ideiglenes intézkedés 179, 392
igazságos eljáráshoz való jog lásd tisztességes eljáráshoz való jog
igazságosság 94, 142, 705
~ osztó és helyreállító 76–79, 618, 619
igazságtétel 224, 541–550, lásd még elévülés, büntethetőségnek
~ a nemzetközi jog alapján 549, 699, 700
indokolási kötelezettség lásd jogorvoslathoz való jog, indokolási kötelezettség
információs önrendelkezési jog 44, 137, 258, 464, 465, 473
intézményvédelem 95, 422, 475, 496, 612
iratbetekintés a büntetőeljárásban 553, 554

James-ügy 215
jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálata lásd élő jog
jogalkotás kikényszerítése lásd határozat jogkövetkezményei
jogalkotási kötelezettség késedelmes teljesítése 356, 721
~ feladat elvégzésének határideje 374
jogalkotási törvény megsértése 32, 526, 708
jogalkotásra nem jogosult szervek által alkotott normák 294
jogállami forradalom 122, 192, 543, 686, 695
jogállamiság 80, 92, 113, 122, 123, 141, 402, 404, 405, 432, 434, 542, 543, 568, 618, 686–706
~ és jogbiztonság 687, 690, 691, 694
~ és rendszerváltás 692–706
jogbiztonság 35, 58, 64, 92, 226, 373, 404, 405, 418, 706, 653, 654, 656, 663
~ és értékek 705
~ és a határozat jogkövetkezményei 374, 388
~ és igazságosság 65, 81, 94, 542, 687, 688, 693, 699
~ és jogállamiság 706
~ és lezárt jogviszonyok 543, 687
~ súlyos sérelme mint önálló mérce 719–721
jogegyenlőség 41, lásd még bíróság előtti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés tilalma
jogforrások hierarchiája 435–441, lásd még formai alkotmányellenesség
jogképesség, alapjogi 458, 459
jogorvoslathoz való jog 100, 532, 576–597
~ és bírósághoz fordulás joga 576, 578–580
~ és jogorvoslat hiánya vagy elvonása 593–597
~ hatékonysága 580
~ indokolási kötelezettség 582
~ terjedelme 581, 596, 597
~ törvényben meghatározott mivolta 579
jogösszehasonlítás 152
jogszabály-előkészítés 32, lásd még érdekképviseletek részvétele a jogalkotásban; jogalkotási törvény megsértése
jogszabályok önálló értelmezése 268–270
jogtalanság áldozatainak rehabilitálása 550–552
~ és a jogbiztonság 551
jogvédelem hatékonysága 424, 425, 553

kamatadó 31, 102, 105, 131, 138, 139, 373
kárpótlás 139, 173, 174, 224, 304, 310, 320, 381, 414, 615–623, 631, 701, 704, 732
~ és államosítás 69
~ és az élettől és szabadságtól megfosztás 370, 394, 460–462, 504, 632–635
~ és földtulajdon 80, 173
~ jogalapja 621–623, lásd még nováció
~ és tulajdoni igények 619, 620
katonai szolgálat alóli felmentés 368

kényszermunka tilalma 680, 681
kétharmados szavazati aránnyal elfogadott törvények 155, 278, 311, 358
kezelői jog 624
kisajátítás lásd tulajdonhoz való jog és kisajátítás
kollektív bűnösség 560–562
kollektív szerződés 522, 523
kommunikációs anyajog 217, 418
konszolidáló ítéletek 429, 430
kórházi ágyszám-csökkentés 434, 435, 646
kormány hatáskörének általánossága 735
környezetvédelem lásd egészséges környezethez való jog
közalkalmazottak méltatlansága 685
közérdek 215, 216, 403, 406, 407
közérdekű adatok megismeréséhez való jog 97, 216, 218, 363, 468–470
közfeladat köztestületre ruházása 514
közhitelű nyilvántartások nyilvánossága 468
közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata 116, 257, 340, 360, 599–601
~ és nem lényeges eljárási szabálysértés 584
közművek önkormányzati tulajdonba adása 639, 719, 781, 782
közös európai alkotmányjog 152, 196
közösség elleni izgatás 216, 474, 476, 477, 539, 571–573
Központi Statisztikai Hivatal közleményének adójogi alkalmazása 295
község alakítása 775, 776
községegyesítés 712
közszereplők 367
közszolgálati rádió és televízió 151, 485–490
~ felügyelete és a pártok 486, 487, 489, 490
~ függetlensége 377
~ költségvetése 486
~ létszámának csökkentése 295, 488
köztársasági elnök
~ felelősségre vonása 167
~ jogállása 87, 118, 314, 316, 320, 722, 734, 735, 756–761
~ kinevezési jogköre 724, 757, 758
~ önálló politikai döntése 89, 723
~ és a végrehajtó hatalom 759, 760
köztestületek 530–535
~ és egyesülési szabadság 532
~ és kötelező tagság 530, 531
köztisztviselők fegyelmi eljárása 562
külföldiek földtulajdon szerzése 304, 394, 649, 652
különvélemény 27, 110, 115, 137

lakáshitel 105, 664
lakbéremelés 105
láthatatlan alkotmány 27, 41, 66, 117, 156, 568, 689, 727
lavinaeffektus lásd Alkotmánybíróság eljárása, „szoros összefüggés"
legalitás 64, 72, 542, 686
lelkiismereti szabadság 96, 138, 146, 506–511
~ intézményvédelmi oldala 507, 511
~ és vallásszabadság 506, 507
lényeges tartalom 45, 215, 395, 399, 400, 402
~ abszolút meghatározása 395–397, 399

magánélet tiszteletben tartásához való jog 209
magzat jogi státusa 95, 124, 148, 149, 444
Magyar Távirati Iroda 488
Magyar–Szovjet Vegyesbizottság 603, 604
Maßnahmengesetz lásd egyedi döntések normatív formában való kimondása
média lásd közszolgálati rádió és televízió
médiaügy 257, 385, lásd még közszolgálati rádió és televízió
megélhetési minimum 358, 660, 661

megsemmisítés
~ és alkotmányellenesség 33, 58, 716, 717
~ és alternatív szankciók 726

~ feltételes 372, 376, 377
~ időpontjáról való döntés elhalasztása 376, 379
~ és jogbiztonság 375
~ jövőbeni időponttal 33, 372, 373, 374, 378
~ és lezárt jogviszonyok 35, 60, 618
~ részleges 26, 238, 372
~ és semmisség 717, 718
~ és tágabb szövegösszefüggések 380
~ ex nunc 34, 35, 58, 373, 716–718
~ ex tunc 34, 35, 375, 376, 593, 716–718
mérlegelési jogkör, törvényhozóé 215, 732, 733
minimális követelmények 403, 420, 425, 667
minősített többséggel elfogadott törvények lásd kétharmados többséggel elfogadott törvények
mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása 46, 240–242, 258, 331–342
~ és a jogalkotási kötelezettség nem megfelelő teljesítése 339–341
~ jogkövetkezményei 331, 332, 341, 383
~ megállapítása előzetes normakontroll során 337–346
~ megállapításának feltételei 334–342
~ jogszabályi felhatalmazás 334–337
~ mulasztás időtartama 337, 338
~ és utólagos normakontroll 382, 385, 434
munkához való jog 629, 678–685
~ alanyi jogi és szociális jogi oldala 678, 682
~ és foglalkoztatáspolitika 682, 683
munkaviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei 605
működési minimum 424
művészi élet szabadsága 475

nem hatályos jogszabály vizsgálata 33
nem vagyoni kártérítés 138, 462
nemzeti kerekasztal 114, 143
nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai 438, 545, 548
nemzetközi jus cogens 545
nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata 208, 267, 437
nemzetközi szerződések
~ alkotmányossági vizsgálata 275, 281–284, 518
~ helye a jogforrási hierarchiában 437
népszavazás 246, 247, 311, 327, 361, 386, 405, 422, 720, 740, 743–749
~ és alkotmánymódosítás 745, 746
~ helyi 744, 770, 774–776
~ és jogorvoslat 243, 342, 345–347, 587–591
~ tiltott tárgyai 748, 749, lásd még népszavazás és alkotmánymódosítás
~ viszonya a képviseleti közhatalom gyakorlásával lásd népszuverenitás közvetett és közvetlen gyakorlásának viszonya
népszuverenitás 741–753
~ és demokratikus legitimáció 742, 743, lásd még demokratikus legitimáció
~ közvetett és közvetlen gyakorlásának viszonya 744–748, 776, 777
~ közvetlen gyakorlása 591, 741, lásd még népszavazás
New York Times v. Sullivan-ügy 221, 481
norma hatálybalépése és hatályvesztése
~ folyamatban lévő ügyeknél 714–716
~ és folyamatos jogviszonyok 712, lásd még bizalomvédelem, felkészülési idő, szerzett jogok
norma határozottsága és világossága 82, 365, 404, 707, 710–712
normakontroll
~ absztrakt 26
~ és alkotmányjogi panasz 29, 34
~ és egyéni jogvédelem 19, 163, 168, 203, 209–216, 227, 228, 235
~ és mulasztási hatáskör 385
~ előzetes lásd előzetes normakontroll
~ hierarchikus 430

~ konkrét 175, lásd még alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben való alkalmazhatósága
~ utólagos 275, 283
normativitás mint az alkotmánybírósági vizsgálat feltétele
~ állami irányítás egyéb jogi eszköze esetén 288, 289
~ törvények esetén 286, 287
novváció 69, 73–75, 78, 119, 139, 140, 418, 622
nullum crimen sine lege 417, 535, 543, 568, 569
numerus clausus 630, lásd még taxik számának korlátozása

nyugdíj 106
nyugdíjemelés 659, 661–668, 676–678
~ differenciált 666

Országgyűlés működőképessége
~ és a frakcióalakítás joga 528, 752, 753
~ és a parlamentbe jutás küszöbe 528, 750
országgyűlési képviselők
~ gazdasági összeférhetetlensége 465
~ jogállása 414
~ összeférhetetlensége 737–739
~ szabad mandátuma 746, 749, 751, 752
~ vagyonnyilatkozata 465
~ visszahívása 741
orvosi kamara határozatai elleni jogorvoslat 584
orvosigazgató-választás 86

önkényesség 411, 412, 426–428, 463, 568, 652, lásd még hátrányos megkülönböztetés tilalma; alapjognak nem minősülő jogok védelme
~ élettől való megfosztás esetén 416, 417, 443
önkormányzáshoz való alapjog lásd helyi önkormányzáshoz való alapjog
önkormányzati alapjogok 129, 131, 419, 425, 427, 428, 769, 770, 777–779
~ kiüresítése 778, 779
önkormányzati alkotmányjogi panasz 343
önkormányzatok lásd helyi önkormányzatok; köztestületek
önrendelkezéshez való jog 207
~ terhes nőé 124, 444, 509
összeférhetetlenség 737, 739, lásd még országgyűlési képviselők összeférhetetlensége
özvegyi és szülői nyugdíj 377, 675

párhuzamos vélemény 27, 110, 115, 137
parlamenti szuverenitás 114, 159
perbeli önrendelkezési jog 456, 457, 483, 524, 585–587
piacgazdaság 41, 129, 150, 421, 627–629
polgári jogi emberkép 129, 137
polgári szolgálat 507
political question doctrine 136, 161, 215, 301, 731
politikai alapjog 104, 263
politikai pártok 420, 527–530
~ alapítása 512
~ alkotmányossági felügyelete 166
~ funkciói 527–529
~ jogintézményének kialakítása 505, 506, 515
~ országgyűlési pártok frakcióalakítási joga 363, 527, 528, 752, 753
populáris akció 30, 167, 232
pozitív diszkrimináció 38, 42, 128, 151, 173, 319, 409, 410, 414, 415, 496, 666
pozitivizmus 69, 142

Radbruchsche Formel 694
rágalmazás és becsületsértés 221, 370, 481, 566
recepció 127, 224, 225, 233, 640, 691–706

rendszerváltás 63, 188, 190, 193, 691–706, 697
~ és büntetőjog 536–541, lásd még igazságtétel; elévülés, büntethetőségé
~ és jogállamiság 81, 471, 688
~ tulajdonviszonyok területén 63, 618, lásd még kárpótlás
reprivatizáció 615–617, lásd még kárpótlás

sajátos történelmi körülmények 621–623, lásd még rendszerváltás
sajtószabadság 98, 99, 125, 151, 482–485
~ és közerkölcs 484
~ és sajtótermék közlésének megtiltása 483–485
semmisségi törvények lásd jogtalanság áldozatainak rehabilitálása
Sunday Times-ügy 213, 217

szabad mandátum lásd országgyűlési képviselők szabad mandátuma
szabálysértési eljárás és büntetőeljárási garanciák 558, 563
szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálata 597, 599
szakmai kamarák 360, 513, 530–535
szakszervezetek 457, 514, 522–527
~ alapítása 512
~ eljárása tagjának munkaviszonyát érintő kérdésben 586
~ funkciója 523
~ szakszervezeti tagdíj 524
személyek egyenlő méltósága 460–463, lásd még hátrányos megkülönböztetés tilalma
személyes adatok védelméhez való jog 44, 97, 209, 218, 463–474
~ és a közszereplők 472
személyi szám 97, 116, 385, 464–468
személyiség integritásához való jog lásd lelkiismereti szabadsághoz való jog
személyiségi jogok 127, 136
szerzett jog 92, 106, 653–656
~ korlátozhatósága 654-655, 670, 671
~ védelmének viszonya egyéb alkotmányos rendelkezésekhez 655, 656
szerződési szabadság 41, 102, 129, 131, 426–428, 624, 651–653, 657
~ és az általános cselekvési szabadság 657, 658
~ és munkához való jog 679, 680
szociális biztonsághoz való jog 105, 358, 381, 658–678
~ alanyi jogként való felfogása 661, 662
~ államcélként való felfogása 662
~ és életszínvonal megőrzése 664, 665, 666
~ korlátozhatósága lásd szociális jogok korlátozhatósága
~ és meglévő jogosultságok elvonása 660, 661, 663
~ és nyugdíj 661–668, 676–678
~ mint a társadalombiztosítás fenntartására vonatkozó államcél 665, 674, 675
szociális jogok 104–106, 197, 206, 360, 420, 423, 424, 451
~ alanyi jogi oldala 665
~ korlátozhatósága 400, 668–675
szociális segély minimuma 424, lásd még megélhetési minimum
szokásjog az alkotmányjogban 90
szólásszabadság lásd véleménynyilvánítás szabadsága
szovjet csapatok által okozott károk megtérítése 339, 340
szövetkezeti tulajdon lásd tulajdonformák egyenlősége, termelőszövetkezeti tulajdon
sztrájkjog 522
szükségesség lásd alapjog-korlátozás szükségessége

Tábori Lelkészi Szolgálat 502
társadalmi vita 82, lásd még jogalkotási törvény megsértése
társadalombiztosítás 106
~ biztosítási és szociális eleme 666–668, 676

~ és a tulajdonhoz való jog lásd tulajdonhoz való jog és a társadalombiztosítás
társadalombiztosítási önkormányzatok 405, 513, 742, lásd még demokratikus legitimáció
tartalmi összefüggés lásd Alkotmánybíróság eljárása „szoros összefüggés"
taxik számának korlátozása 630, 678
taxisblokád 538
teleologikus érvelés 54
ténybíráskodás 116, 242, 285, 342
terhességmegszakítás 43, 124, 148, 153, 445, 539, lásd még abortuszhatározat
~ és kötelező tanácsadás 509, 510
~ és terhes nő súlyos válsághelyzete 360, 447–449, 509
természetjog 144, 150, 159, 226, 402, 659, 692, 694, 698
természetvédelmi területek megóvása 370, lásd még egészséges környezethez való jog
testi integritáshoz való jog 457
tisztességes eljáráshoz való jog 417, 552–557, 560, 603
~ és fegyverek egyenlősége 555
történelmi egyházak lásd vallásszabadság és az egyházak egyenlősége
törvény előtti egyenlőség 416, lásd még jogegyenlőség
törvények összeütközése 730, 731
törvényességi óvás 100, 296, 456, 586
törvényhozási tárgyak 736, 737
~ nem törvényben való szabályozása 439, 440
törvényhozó mozgástere lásd mérlegelési jogkör, törvényhozóé
törvényi felhatalmazás túllépése vagy hiánya rendeletalkotás során 436
tudomány szabadsága 470, 475
tulajdon
~ alkotmány szerinti fogalma 132, 133, 626
~ és egyéni cselekvési autonómia 127, 133, 626, 640
~ funkciója 121, 127–129, 132, 624, 625, 639–646
~ normativitása 133
~ szociális kötöttségei 127, 130, 133, 627
tulajdonformák egyenlősége 67, 101, 127–130, 415, 623
~ és termelőszövetkezetek tulajdona 38, 79, 128, 624
tulajdonhoz való jog 38, 66–80, 101–104, 205, 206, 252, 529, 530, 614–658, lásd még helyi önkormányzatok tulajdona
~ és adóztatás 648, 649
~ alapjogi mivolta 130, 131, 625
~ és bevezetett és gyakorolt tevékenység védelme 646, 647
~ és célvagyon 650, 651
~ és kisajátítás 134, 135, 643, 644
~ korlátozhatósága 84, 85, 93, 101, 132–136, 401, 407, 626, 627, 643, 644, 654, 670, 672, 673
~ és közérdek 134–136, 215, 216
~ lényeges tartalma 132, 133, 400, 401
~ és társadalombiztosítás 206, 631, 644–646, 669
~ és tulajdon megszerzése 206, 639, 640, 649
~ védett jogosítványok 69, 128, 133, 638, 639, 642–651

új tulajdoni rend 77, 620
újrafelvétele, eljárásnak, az Alkotmánybíróság határozata alapján 239, 261, 388, 389

ügyész keresetindítási és fellépési joga 577, 586
ügyvédi kamarák 531

vádalku 540
vagyonátadás lásd állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adása
vagyonelszámoltatás 83, 529

vagyonnyilatkozat 464, 465
~ országgyűlési képviselőknél lásd országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozata
választási bíráskodás 166, 345, 587
választójog 104
vállalkozás szabadsága 629, 679
vallásszabadság 145–147, 207, 217, 358, 415, 705
~ és egyházak egyenlősége 494, 496–499, 501, 503, 505
~ és egyház fogalma 145, 419
~ és egyházak költségvetési támogatása 497
~ intézményvédelmi oldala 499, 502
~ negatív és pozitív oldala 145–147, 491
váromány 654, 657
védelemhez való jog 424, 552–557
~ és kirendelt védő 557
~ és perbeli önrendelkezés 556, 557, 586
véleménynyilvánítás szabadsága 98, 99, 212, 213, 216–222, 252, 474–482, 573
~ és bíróságok bírálata 222, 482
~ értékítélet és tényállítás vonatkozásában 370
~ intézményi garanciái 257, 475, 477
~ és jó hírnév 455
~ mint a kommunikációs alapjogok anyajoga 475, 476
~ korlátozhatósága 219, 220, 401, 407, 408, 474–482
~ és közerkölcs 218
~ és köznyugalom 477, 479, 565
~ és közszereplők személyhez fűződő jogai 220, 221, 455, 481
~ és sértő vélemények 216, 218, 479, 480
~ és véleménynyilvánítás formája 480
~ és véleménynyilvánítás tartalma 218, 221
Velence Bizottság 197
vérségi származás megismeréséhez való jog 96, 355, 455, 457
vérvétel apasági perben 296, 457, 458, 610
vételi jog termelőszövetkezetekkel szemben 622, 623
vezető esetek 224
világnézetileg elkötelezett iskola 207, 208, 490, 492, 498–502, 508
~ és állami támogatás 493, 500, 501
visszaesők súlyosabb büntetése 576
visszaható hatály
~ de facto 713, 714, lásd még bizalomvédelem
~ tilalma
~ általában 426, 707, 713–716
~ büntető törvényhozásban 80, 417, 541–550, 569, 570
~ valódi 713–716

JOGSZABÁLYMUTATÓ

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

2. § 94, 402, 720
2. § (1) bek. 64, 81, 82, 92, 93, 105, 542, 656, 670, 687, 690, 691, 696, 707– 709, 724, 725, 729
2. § (2) bek 743, 747
2. § (3) bek. 518
3. § 512, 517
4. § 512, 708
7. § 207–209, 545, 546
7. § (1) bek. 267, 438, 546
7. § (2) bek. 708
8. § 42–45, 81, 134, 399, 406, 570
8. § (1) bek. 586, 571–573, 705
8. § (2) bek. 43, 44, 102, 131, 132, 214, 395, 402, 427, 438, 439, 568, 570–573, 575, 600, 651, 708, 774, 776
8. § (3) bek. 31, 43, 397
9. § 41, 131
9. § (1) bek. 67, 68, 128, 415, 565, 627
9. § (2) bek. 131, 627
10. § 131
12. § 79, 130, 778
12. § (2) bek. 131
13. § 38, 73, 79, 320, 616, 629, 644, 646, 648
13. § (1) bek. 68, 103, 625
13. § (2) bek. 135, 643, 661
15. § 97, 207
18. § 611, 612
19. § (3) bek. *l)* **pontja** 773
28/C. § 747
29. § 89
29/A. § 314
29/E. § 88
31/A. § 174, 313
32/A. § 234, 275, 728
35. § (1) bek. 335, 735
35. § (2) bek. 31, 435, 438, 682
36. § 83
37. § (3) bek. 31, 435, 438
40/B. § (3) bek. 735, 736
42. § 770, 773
43. § (2) bek. 176, 343, 773, 774
44/A. § (1) bek. *e)* **pontja** 770
44/A. § (2) bek. 435, 438, 769, 771, 774, 777
44/B. § 343
44/C. § 129
45. § 82, 94
48. § 761
50. § 463
50. § (2) bek. 578, 579, 581, 584, 600
50. § (3) bek. 761, 762
54. § 41, 42, 95
54. § (1) bek. 44, 136, 458, 509, 577, 581
57. § 100, 101, 535, 545, 584, 601, 603, 605
57. § (1) bek. 209, 523, 577, 578, 580, 581, 584, 585, 595, 597, 599–601, 603, 604
57. § (2) bek. 535
57. § (3) bek. 535
57. § (4) bek. 81, 535, 541, 543, 548, 570
57. § (5) bek. 580, 581, 583, 585, 593, 595–597, 600, 605
58. § 629
59. § 44, 97, 209
60. § 207, 357, 491

60. § (1) bek. 506
60. § (2) bek. 506
61. § 97, 98, 363, 472, 477
61. § (1) bek. 98, 463, 468
61. § (4) bek. 487
63. § 512, 517
63. § (1) bek. 514, 518, 520, 531
63. § (3) bek. 512
67. § 97, 520, 521, 540
70. § (1) bek. 45, 754
70/A. § 38, 39, 41, 73, 78, 105, 106, 128, 320, 357, 410, 413, 415, 427, 428, 432, 679, 753
70/A. § (3) bek. 413
70/B. § 629, 680, 681
70/B. § (1) bek. 680
70/B. § (2) bek. 679
70/C. § 512, 514, 525, 629
70/D. § 451, 612, 673, 675
70/D. § (2) bek. 612
70/E. § 39, 105, 358, 642, 659–661, 663–668, 671, 673, 675, 677
70/G. § (2) bek. 470
70/H. § (2) bek. 680
70/I. § 649
70/K. § 47, 234, 235, 242, 260, 261, 343, 523, 578, 579, 581, 598, 600, 601, 773

TÖRVÉNYEK

1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1. § 331
1. § *b)* pont 271
1. § *g)* pont 37, 319, 321
22. § (2) bek. 23, 24
25. § (2) bek. 20, 22
30. § 22, 107
30. § (4) bek. 22
38. § 272
40. § 33, 35
42. § 35, 36, 107
43. § 29, 34–36, 73, 107, 272
43. § (1) bek. 36, 175
43. § (2) bek. 388
43. § (3) bek. 261, 537
43. § (4) bek. 32, 34, 35, 60, 166, 260, 271, 272, 352, 386, 388, 716
45. § 437
46. § 438
48. § 175
49. § 46, 331
50. § 349

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
130. § (1) bek. *i)* pontja 585

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 513, 518, 532, 623, 624, 681
7. § 604
375. § (3) bek. 80

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 519, 536, 539, 563
33. § (2) bek. 547
165. § 547
232. § 565

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról 708

1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról 165

1989. évi XVI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról 536

1989. évi XXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról 536

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 436

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 776
3. § 177
107. § 636

1990. évi LXXIII. törvény a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról 529

1991. évi XXVIII. törvény a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről 526

1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről 357

1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról 636

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 433, 493
81. § (2) bek. 509

1999. évi XLV. törvény az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről 239

NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

A Moszkvában, 1945. év január 20. napján kötött Fegyverszüneti Egyezmény 518

Emberi jogok egyetemes nyilatkozata
17. cikk 132

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (Emberi jogok európai egyezménye) 202–204
6. cikk 208
6. cikk. (1) bek. 209
10. cikk 218
12. cikk 207
13. cikk. 208
1. kiegészítő jegyzőkönyv 132
1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke 204
1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke 207
6. kiegészítő jegyzőkönyv 207

Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 202, 203
14. cikk (1) bek. 209
23. cikk 207
41. cikk 165
Első fakultatív jegyzőkönyv 202

1968. évi New Yorki Egyezmény a háborús és az emberiség elleni bűntettek elévülésének kizárásáról 507

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás 276, 281

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu

A kiadásért felel Gyurgyák János
Felelős szerkesztő Gábor Luca
Szöveggondozó Macskássy Zsuzsa
Műszaki szerkesztő Szigligeti Mária
A nyomdai előkészítés az Osiris Kft. munkája
Tördelő Lipót Éva
Nyomta és kötötte a Széchenyi Nyomda Kft.
Győr 2000.K–2927
Felelős vezető Nagy Iván ügyvezető igazgató

ISBN 963 379 896 5
ISSN 1218–9855

Az alkotmánybíráskodás bevezetése olyan változást okozott a magyar jogrendszerben, de még a közgondolkodásban is, hogy a kezdeteket dokumentálni kell, tárgyilagos anyagfeltárással hozzáférhetővé kell tenni. Ezt a munkát végzi el az Alkotmánybíróság nemrég leköszönt elnöke. A könyv első fele az elmúlt tíz évben született tanulmányokat tartalmazza, amelyek végigkísérik az Alkotmánybíróság munkáját, szakadatlanul reflektálva az új ítéletekre.

A kötet nagyobbik részét kitevő „Rendszeres áttekintés" az 1997/98-ra tervezett végső elnöki összefoglalóból nőtt ki. Teljes egészében feldolgozza az első Alkotmánybíróság joggyakorlatát. Első része a hatáskörök használatát, az ítéletek differenciálódását, az alkotmányos mérce változásait tárgyalja. Ezután az egyes alapjogokra, majd az alkotmányos alapelvekre (jogállam, demokrácia, egyenlőség), s végül az államszervezeti intézményekre (köztársasági elnök, bíróságok, önkormányzatok) vonatkozó határozatok feldolgozása következik.

A könyv valóban az alkotmánybíráskodás magyarországi kezdeteinek hű dokumentációja. Az eddig legteljesebb és legmélyebb anyagfeltárás nélkülözhetetlen a további tudományos kutatás, a jövendő alkotmánybíráskodás számára.

4200 Ft

ISBN 963 379 896 5

9 789633 798966