

ZLINSZKY JÁNOS ALKOTMÁNYBÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYEI

SCHANDA Balázs
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Zlinszky János az újonnan létrehozott Alkotmánybíróság elsőként megválasztott tagjai között kiemelkedő szerepet vitt az alkotmányosság helyreállításában és kialakításában, a meghirdetett és kialakuló jogállam jellegének formálásában. Egy alkotmánybíró munkásságának legbeszédesebb lenyomatát különvéleményei jelentik, míg az előadó alkotmánybíróként jegyzett határozatok kompromisszumokat tükrözhetnek,¹ a különvélemények esetén bizonyosak lehetünk abban, hogy valóban a véleményt jegyző alkotmánybíró jogi álláspontját, gondolatait tartalmazzák. Az Alkotmánybíróság munkarendjéből is következik, hogy a különvélemények megfogalmazására rendszerint igen rövid idő áll rendelkezésre – szemben egy határozattervezettel, melyet az előadó alkotmánybíró akár évekig érlelhet(ett).

Zlinszky János alkotmánybíróként nyolc év alatt közel ötven különvéleményt és párhuzamos indokolást jegyzett, döntő többségüket önállóan, néhány esetben más alkotmánybíróval közösen.² E kimagasló szám kimagasló elkötelezettségről tanúskodik: a különvélemény a szakmai meggyőződés, a lelkiismeret parancsára születik, hiszen egy adott ügyben kisebbségben maradt bírót semmi sem kötelezi arra, hogy szavazatát és érveit nyilvánosságra hozza. A különvélemények feltűnően nagy arányban „nem közlönös” ügyekben születtek, ahol Zlinszky János a visszautasítás, vagy az elutasítás ellen érvelt, esetleg az elutasítást is elfogadva, fontosnak tartotta volna tartalmi szempontok rögzítését, mintegy a jogalkotó számára üzenve. A „nem közlönös” ügyek esetében különösen beszédesebb, hogy a különvélemény mozgatója a szakmai lelkiismeret parancsa, hiszen ezek az ügyek jellemzően nem vonzzák a reflektorfényt. A különvélemények műfaja őszinte, kötetlenebb megfogalmazásokat

¹ Az alkotmánybíráskodás kezdeti időszakának eljárási sajátosságai közé tartozik, hogy Zlinszky János előadó alkotmánybíróként is szerepel egy indítvány hatáskör hiányában történő visszautasításánál, melyhez saját maga fűz különvéleményt – nyilvánvaló, hogy jogi álláspontját a különvélemény, és nem a végzés indokolása tartalmazza: 31/B/1990. (1991. 05. 07.)

² Alkotmánybírói mandátumának utolsó hetében Sólyom László különvéleményéhez csatlakozik a jogellenes felmondás lehetséges jogkövetkezményei kapcsán: 4/1998. (III. 1.) AB.

is lehetővé tesz („A jogállam nem csaphatja be polgárait.”³), és a személyességet jelzik jellegzetes nyelvi megoldások, fordulatok is. Az egyes időszakokban szinte hetente csatolt különvélemények bírói elfogulatlanságot is tanúsítanak: az előadó alkotmánybíró személye és a különvélemény valószínűsége között nem érzékelhető összefüggés.

A különvéleményekben tükröződő munkásságból a teljesség igénye nélkül is sajátos, az adott ügyeken túlmutató tartalmi súlypontok rajzolódnak ki: Zlinszky János elkötelezettsége a szociális jogállam, a családok védelme, a jogbiztonság, a törvényesség és az igazságosság iránt.

1. Alkotmány és alkotmányosság

Az Alkotmánybíróság eljárásrendjének alakulása szempontjából is sajátos ügy volt a köztársasági elnök jogállásával kapcsolatos első alkotmányértelmező határozat („Göncz I.”)⁴. Az egymással is vitázó különvélemények és párhuzamos indokolások között figyelemreméltó elem a Szabó Andrással közösen jegyzett párhuzamos indokolásban az alkotmány zártságának elve – melyre a különvélemény nem, mint a különvéleményt jegyzők, hanem mint az Alkotmánybíróság álláspontja utalnak:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint 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, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett.”⁵

Az Alkotmánybíróság hatáskörének határait feszegeti a bírákból álló átvilágító bizottság tagjainak megválasztásáról szóló országgyűlési határozat kérdése: nem vitatva, hogy egyedi határozatok felülvizsgálatára nincs alkotmánybírói hatáskör, Zlinszky János azzal érvel, hogy:

„Amikor azonban az Országgyűlés a megválasztott testület két tagját – saját jogait kiterjesztő módon értelmezve – választást kimondó határozatának megsemmisítésével megfosztotta tisztségétől, a jogállamiságot súlyosan sértő módon avatkozott bele egy más hatalmi ágazat körébe. [...]”

Az Országgyűlésnek ez az eljárása joghézagot pótló, jogkiterjesztő aktus. Mint ilyen, normatív aktus, precedens értékű. Ennek alkotmányossága felülvizsgálható lett volna az Alkotmánybíróság által. Ha nem lenne az, akkor olyan egyedi aktus, amely törvényi alap nélkül nem az Országgyűlésre és annak szerveire hoz döntést, ily módon az Alkotmánybíróság gyakorlata sze-

³ 731/B/1995. AB hat. (1995. 12. 19.)

⁴ SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság újabb másfél éve (1991-1992. július). In: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 48., 91., 110.

⁵ 48/1991. (IX. 26.) AB hat.

rint érvénytelennek, jogilag nem kötelezőnek tekintendő, s legalább ezt meg kellene állapítani.⁶

A képviselőket és polgármestereket mandátumuk megszűnése után megillető tiszteletdíjjal szembeni – részben erkölcsi – aggályai kapcsán jelzi, hogy:

„A panasz pusztá elutasítása kellő figyelemfelhívás nélkül nem segíti a tartalmi jogállamiság kialakulását, az Alkotmánybíróság számára pedig nem csak a formai, hanem a tartalmi jogállamiság alakítása is kötelező feladat.”⁷

2. A jogállam ára

A jogállamiság nem lehet költségvetési kérdés. Ami a törvény szerint jár, az nem visszatartható – a költséghatékonyság nem lehet érv az igazságossággal szemben.

Volt csendőrök szolgálati idejének számítása kapcsán a kollektív bűnösség elfogadhatatlanságát fejti ki párhuzamos indokolásban:

„Minden modern jogrendben és Magyarországon is általános jogelvként érvényesül, hogy a szankcióval sújtani rendelt cselekményt vagy mulasztást az elkövetéskor hatályos jogszabályok szerint kell elbírálni. Ugyancsak általános jogelv a kollektív szankció alkalmazásának tilalma. [...] Az 1690/1945. M.E. rendelet nem cselekményt vagy mulasztást rendelt szankcionálni, hanem pusztán azt a tény, hogy valaki csendőr volt. [...]

A szervezettel szemben alkalmazott szankció egyik alapvető feltétele, hogy tagjai bűnös célok érdekében együttműködjenek, a csoportot bűncselekmények elkövetésére hozzák létre vagy használják fel. A csendőrség tagjai sorába lépő személyek a testület törvényben lefektetett célkitűzéseiből nem következtethettek arra, hogy ott bűncselekménynek minősülő cselekményeket kell majd elkövetniük feladatuk teljesítése során.

A testület soraiban elkövetett cselekmények miatt felelősség nem terheli azokat, akiknek nem volt tudomásuk a szervezet cselekményeiről, valamint akiket állami kényszerrel soroztak be, hacsak nem vettek részt személyesen a szervezet tagjaként szankcionálandó cselekmények elkövetésében. A szervezet bűnös céljának deklarálása hiányában az utóbbi feltételek megállapításához nem elegendő maga a tagság ténye, azok teljesülését egyénileg, személyes felelősségrevonás során kell elbírálni. Nem állapítható meg, hogy a csendőrség minden tagja tudott vagy teljes bizonyossággal tudhatott olyan, a szervezet egyes alakulatai vagy más csendőrségi testületek által elkövetett cselekményekről, amelyekre tekintettel a rendelet a szankciót elrendelte. [...] A kollektív felelősség és szankció alóli mentesülésre a volt csendőrségi sze-

⁶ 753/B/1995. AB végzés (1995. 11. 28.).

⁷ 397/B/1994. AB hat. (1994. 06. 14.).

mélyeknek csak saját kérésre lefolytatott igazolási eljárással nyílt lehetőségük. Ennek során azonban őket terhelte a bizonyítási kötelezettség. Az a szabály, amely szerint nem volt elegendő annak bizonyítása, hogy nem követtek el szankcionálandó cselekményt vagy mulasztást, hanem aktív vagy passzív ellenállást tanúsítását kellett bizonyítani, a mentesülési lehetőséget nagy mértékben leszűkítette és a felelősséget objektív irányba mozdította.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a más, jóval jelentősebb, például büntetőjogi szankciónak egyéni felelősségrevonás során történő alkalmazhatóságával szemben a volt csendőrségi tagokkal szemben illetmény, nyug- és kegydíj igény megvonás kollektív szankciójára a csendőrségi tagok nagy számára tekintettel, különben egyénenként lefolytatandó eljárások megtakarítása végett, célszerűségi okból került sor. Ez azonban nem alapos indok arra, hogy a kollektív felelősség megállapíthatóságának tilalma ne érvényesüljön.⁷⁸

Sérelmezi, hogy a visszamenőleges fizetési kötelezettséget megállapító személyi jövedelemadó-rendelkezés megsemmisítése csak a jövőre vonatkozik, mivel így az alkotmányellenesnek talált előírást betartó, jogkövető adózók hátrányba kerülnek a mulasztó, jogsértő adózókkal szemben:

„A határozat ex nunc semmisíti meg a törvényhelyet. Ezzel megakadályozza a jogszabály alkalmazását azon alanyokkal szemben, akik nem fizették meg a visszamenőlegesen jövedelemm nyilvánított juttatás után az adót – ha az adóhatóság e mulasztásukat az AB határozat megjelenése után észlelné. A már befizetett adó ennek alapján viszont nem igényelhető vissza. Az Alkotmánybíróság e határozatával szegte útját annak, hogy az alkotmányellenes rendelkezés alapján teljesített befizetések alkotmányellenességét utóbb észlelő adóalanyok a részükre egyébként – téves vagy hibás befizetés miatt – nyitvaálló 5 éves elévülési időn belül visszaigényeljék a fizetett személyi jövedelemadót, s elutasítás esetén perben a bíróság útján vagy jogerős bírói ítélettel szemben egyéni alkotmányos panasszal az Alkotmánybírósághoz forduljanak. A határozat után erre jogorvoslati lehetőségük már nincs; az államkincstár az alkotmányellenes rendelkezés alapján befizetett adót megtarthatja. A határozat alapján a formai jogkövetőkkel szemben a formai mulasztók jobban járnak. [...] Indokolatlan, hogy a téves, vagy jogszabálysértő rendelkezés eredményének megtámadására legyen a sértettnek lehetősége, az alkotmányellenes rendelkezésére ne legyen.”⁷⁹

Az Országgyűlés elvi állásfoglalása a büntethetőség elévülésének értelmezésére nem rendelkezik kötőerővel – így Zlinszky János szerint megsemmisítése nem volt indokolt:

⁷⁸ 44/1991. (VIII. 28.) AB hat.

⁷⁹ 19/1992. (III. 30.) AB hat.

„[...] Jogi kötelező ereje nincs, egyetlen államhatalmi szervre – köztük a bíróságra – s nem kötelező. Ebből következően – tartalmától függetlenül – nem ütközhet sem az Alkotmányba, sem más jogszabályba, így formai alkotmányellenessége ezokon kizárt. [...] Az elvi állásfoglalásban foglalt jogszabályértelmezést bárki (államhatalmi szerv, a jogtudomány, magán-személy) szabadon figyelembe veheti az elméletileg lehetséges értelmezések egyikeként.”¹⁰

Talán az ügyvédi munka során szerzett tapasztalatok tették Zlinszky Jánost különösen érzékennyé az eljárási garanciák jelentősége iránt: a garanciák tiszteletben tartása a „jogállam ára”. A Be. előzetes normakontrollja során nem osztja az elévülésre vonatkozó szabályokkal kapcsolatos aggályokat:

„[...] Nem alkotmányellenes a büntetőeljárás olyatén szabályozása, hogy elévülés alapos feltételezése esetén rendőri vagy ügyészi szakban is abba lehesen hagyni a nyomozást. [...]

Az állam eltekinthet a bűnüldözéstől a legkülönbözőbb szempontok szerint, kegyelmet oszthat törvényhozása révén korlátlanul, de a bíróság nem teheti meg, hogy az elévülés kérdésében határozott állást foglaljon tárgyaláson kívül, minthogy ezzel közvetve a bűnösség kérdésében is állást kell foglalnia, és ezt csak tárgyaláson teheti. Tény, hogy ezzel az elévült bűncselekmény tettese bizonyos – az eljárásból adódó – hátrányt szenved. Másrészt azonban az elkövető biztonságát is szolgálja annak megállapítása, hogy van-e vele szemben bűnüldözésnek helye, s a társadalom megbékélését, a jogbiztonság alkotmányos szempontját is szolgálja az eljárásnak a törvényjavaslat szerinti módosítása.”¹¹

Zlinszky János álláspontja szerint megalapozott lett volna az az indítvány, mely sérelmezte, hogy a bűnössé nyilvánításhoz fűződik érdeke a kirendelt védőnek, mivel csak ebben az esetben kötelezhető a terhelt a védő munkadíjának megfizetésére, a bűnügyi költség az alkotmányosság ára:

„Tudatában vagyok annak, hogy az általam javasolt változtatás a bűnügyi költségek viselésében terhet jelent a költségvetésnek. Ám az alkotmányosság nem lehet csak pénzkérdés függvénye. Tudatában vagyok annak, hogy a jelenlegi megbízási-kirendeléses védelem-rendszer megváltoztatása, noha a visszaszámítását kiváló ügyvédek sora hosszú ideje észlelte és szóvá tette már, korántsem számíthat osztatlan tetszésre ügyvédi körökben sem, s talán a bírák is úgy fogják itélni, hogy fölös többletterhet ró rájuk a védői munka helyes értékelésének kötelezettsége. Nehéz a berögződött rossz rendszert és főleg az azzal

¹⁰ 41/1993. (VI. 30.) AB hat.

¹¹ 42/1993. (VI. 30.) AB hat.

kapcsolatos tudatot megváltoztatni. Az orvosok sem lelkesednek osztatlanul a tisztességes fizetések esetére kilátásba helyezett paraszolvencia-tiltásért. Ám meggyőződésem, hogy a védelem alkotmányos garanciát csak ilyen megoldás esetén fog jelenteni, s csak az elvi alapon megoldott bűnügyi költségviselés fogja biztosíthatni a bíróság előtti egyenlőséget szegény és gazdag között.”¹²

A védőügyvéd jogait nem sérti, hogy a terhelt megtilthatná a felülvizsgálati indítványt – itt viszont Zlinszky János szerint az igazságos és törvényes ítélet szempontja előrébb való:

„A védő kötelező részvétele a büntetőeljárásban nem a védelemhez való jogból folyik. A védelemhez való jog személyi jogosítvány, az ártatlanság vélelméből eredeztethető, ezért le is lehet róla mondani. A terhelt sem védőválasztásra, sem védekezésre az eljárás során nem kötelezhető.

Függetlenül attól, hogy a terhelt védekezik-e az ellene indított eljárásban, a jogállamiság és a jobbiztonság alkotmányos elvei megkövetelik, hogy az állam büntető hatalmát igazságosan és törvényesen gyakorolja. [...]

Ha a kirendelés a jogerős ítélettel véget ér, az ítélet pedig jogerős, noha még jogorvoslattal alanyi jogon megtámadható, a kötelezően részt vevő védőnek a Be. 284/A § (1) bekezdés I/c pontjában biztosított felülvizsgálati indítványozási joga eleve értelmetlen, hisz nincs már védő! Felesleges akkor a védő jogát még külön korlátozni. Ha viszont ez a joga fennáll, úgy korlátozása, a bíróság diszkréciós jogától vagy a terhelt akaratától függővé tétele alkotmányellenes, mert az igazságos és törvényes ítélkezés gátját képezheti. Igazságos ítélet meghozatalát azonban a terhelt sem akadályozhatja – jogállamban – alkotmányosan.¹³

A jogok védelme, eljárási utak megnyitása iránti elkötelezettségre is példaként szolgálhat, hogy Zlinszky János különvéleményében amellettt érvel, hogy a jogalkotó mulasztása megállapítható lett volna az Állami Számvevőszék végleges megállapításaival kapcsolatos jogorvoslat hiánya miatt:

„[...] E fórum- és garanciarendszer kiépítését alkotmányos követelménynek tartom, mert az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott demokratikus jogállamiság követelményét sérti az ellenőrzött szervek valós vagy feltételezett egyedi jogsérelme felülvizsgálati lehetőségének alkotmányellenes helyzetet előidéző kizárása. [...] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn azért, mert az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény nem biztosít az ellenőrzött szerv részére jogi eszközt

¹² 401/B/1992. AB határozat (1994. 02. 14.).

¹³ 1320/B/1993. AB határozat (1995. 06. 13.).

az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapítása helytállóságának és megalapozottságának szervezeten kívüli felülbírálatára.”¹⁴

3. A tulajdon szentsége

A magánjog művelője, a római jogász számára nem lehet kérdés a tulajdon szentsége: a kárpótlás elve csak a jogszerűen elvont vagyona vonatkozhat.

Tulajdon jogszabályellenes elvonása tekintetében a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik a jogorvoslat, ennek lehetősége 1991. április 1. napjával megnyílt, és a törvényes elévülési időn belül kezdeményezhető. Jogszabályellenesen elvont tulajdon visszakövetelésére, a polgári jog szabályai szerint, mód van mind az államtól, mint az államtól ingyenesen szerző más közülettől vagy magánszemélytől.”¹⁵

A lakástörvény kapcsán a tulajdonosok közötti hátrányos megkülönböztetés elkerülésének szükségességére hívja fel a figyelmet.¹⁶

Ismételten előkerül a nyugdíjak értékállóságának és a nyugdíjrendszer elveinek kérdése. Zlinszky János aggályosnak tartja, hogy az AB nem állapított meg mulasztást.

„A nyugdíj létminimumhoz viszonyított arányának fenntartása az elemi szociális biztonság követelménye.”¹⁷

Szabó Andrással közösen jegyzett különvéleménye aláhúzza, hogy a nyugdíjrendszer adós a házasság és a tulajdon védelmének érvényesítésével.¹⁸

Az özvegyi nyugdíjszámítás alkotmányosságát támadó indítvány elutasításával szemben azt fogalmazza meg, hogy:

„A határozatnak az állandó özvegyi nyugdíjra vonatkozó megállapításai álláspontunk szerint sértik az alkotmányos tulajdonvédelem elvét a szerzett jogn járó nyugdíj indokolatlan és diszkriminatív csökkentése révén, sértik továbbá a házasságvédelem alkotmányos elvét.”¹⁹

A tervezői kamarákra vonatkozó szabályok átalakítása kapcsán Zlinszky János különvéleménye a megszerzett, megélhetést biztosító jog számára biztosított volna védelmet:

¹⁴ 1251/E/1995. AB határozat (1996. 03. 26.).

¹⁵ 16/1991. (IV. 20.) AB hat.

¹⁶ 57/1994. (XI. 17.) AB hat.

¹⁷ 1067/B/1993. AB hat. (1996. 06. 17.).

¹⁸ 277/B/1997. AB hat. (1997. 05. 27.).

¹⁹ 874/B/1994. AB határozat, (1996. 04. 29.).

„A T. in fraudem, kerülő módon a kamarai tagság lehetőségének kizárásával teszi lehetetlenné a más jogszabályok által elismert tevékenység folytatását. A T. és a korábbi – jelenleg is hatályos – jogszabályok között tehát olyan kollízió keletkezett, amely egyes, a szabályozás körébe tartozó személyekkel szemben egzisztenciavesztéssel járó jogfosztó, hátrányos megkülönböztetést tartalmaz, ezért az alkotmányellenességet meg kellett volna állapítani.”²⁰

4. Szociális elkötelezettség, család

Látszólag a jogforrási hierarchiával kapcsolatos kérdés (a törvényen túlterjeszkedő végrehajtási rendelet megítélése), mégis sokat mondó ügy a hadigondozottak utazási kedvezményének megítélése: érzékelhető, hogy Zlinszky János kisstilúnak tartja a rendeleti megszorítást, mely szerint hadirokkant és hadiözvegy csak másodosztályon veheti igénybe a kedvezményt.

„Az utazási jogosultságot a tv. általánosan fogalmazza meg és nem ad a részletszabályok kidolgozására a Kormánynak felhatalmazást. A Kormánynak a törvények végrehajtásához szükséges rendeletek kibocsátására vonatkozó általános alkotmányos felhatalmazása viszont nem vonatkozik a törvénytől jogszabályalkotásra. Ebbe ugyan beleesnék a szükséges értelmezés, de csak az alkalmazáshoz szükséges mértékben. A tömegközlekedés igénybevételének joga gyakorlásához nem szükséges olyan rendelet kibocsátása, amely a jogot meghatározott (alacsonyabb) kocsiosztály igénybevételére korlátozza, a törvény ilyen „értelmezés” nélkül is közvetlenül alkalmazható. [...] A kérdésnek nincs jelentős anyagi vonzata, annál szomorúbb a társadalomlélektani kicsengése.”²¹

A „Bokros-csomag” anyasági támogatásokat megszüntető, illetve megrövidítő rendelkezéseit megsemmisítő határozathoz Zlinszky János nagy lélegzetű párhuzamos indokolást csatolt:

„Az Alkotmánybíróság nem kívánja megkötni a törvényalkotó kezét a helyes megoldások keresésében, de fel kell hívnia, a határozatban foglaltnál kifejezettebb formában, a jogalkotót arra, hogy csak az alkotmányos, a társadalom erkölcsi és szociális igazságossági érzékének megfelelő megszorító megoldások kiválasztása, megkövetelése esetén számíthat arra a társadalmi egyetértésre és együttműködésre, ami a reformok sikerének nélkülözhetetlen előfeltétele. A jelenlegi szociális ellátási rendszer lehet elavult, tartalmazhat visszasságokat, nyújthat felesleges támogatást is helyenként, de egészében ma is távol áll attól, hogy a társadalmi reprodukció terheinek egyenlő viselését

²⁰ 40/1997. (VII. 1.) AB hat.

²¹ 1482/B/1995. AB határozat (1996. 06. 10.).

biztosítsa. Távlatilag ma is a társadalmi egyensúly folyamatos romlásának irányába hat és a társadalom minőségét is rontja hosszú távon. Nem túlkedvezményezi a népesség reprodukcióját vállaló réteget összességében, hanem az alkotmányosan elvárható szintnél kevésbé támogatja.

Úgy tűnik, hogy a jelenlegi „csomagtörvény”, ahelyett, hogy ígérete szerint a stabilizáció irányába hatna, e különbségeket még fokozza, hisz az utódnevelés feltételeit többszörösen elnehezíti. Eddig megjelent rendelkezései hosszú távon kifejezetten ellentétesek a társadalmi-gazdasági stabilizáció igényével és céljával. A jogalkotónak legalábbis a hosszú távú rendezés elfogadható tervét a társadalom elé kellene tárnia ahhoz, hogy akár csak a jelenlegi hátrányos megkülönböztetések fenntartását is indokolni tudja. Azok súlyosbítása, kivált a költségvetés egésze szempontjából elenyésző számszerű megtakarítások látszólagos előnyei kedvéért, az Alkotmány betűjével és szellemével aligha hozható összhangba.”

A szociális jogállam az Alkotmány preambulumban meghatározott alkotmányos cél. Az átmenet követelhet áldozatokat, azonban biztosítania kell a szociális védőhálót, és a minimális államnak is szem előtt kell tartania „a társadalom emberi tényezőjének »újratermelését« is”. A terhek elosztása pedig ebben a tekintetben méltánytalan:

„[...] jelenlegi jogrendünk a szülőket kötelezi gyermekeik tartására, taníttatására, nevelésére, és hogy ezen terhek szigorúan anyagi része kifejezett társadalmi célt szolgál, ha figyelembe vesszük, hogy a jövő nemzedék ellátásában, eltartásában a társadalom különböző rétegei egyenlőtlenül vesznek részt, s hogy e terhek annál jelentősebb esélyegyenlőtlenséget okoznak a gyermeket ellátóknak, minél igényesebben, minél célszerűbben tesznek eleget szülői eltartói feladataiknak...”²²

A családok elemi szükséglete a lakhatás – nem véletlen, hogy több ügy, és több különvélemény is a lakáscélú támogatásokhoz kapcsolódik. Elfogadva, hogy nincs alanyi joga sokgyermekeseknek a lakásépítés támogatására, Zlinszky János hangsúlyozza, hogy az állam ezirányú alkotmányos kötelezettsége megáll:

„A határozattal egyetértek annyiban, hogy az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a sokgyermekes családok lakásépítésének támogatására, legalábbis nincs ilyen címen senkinek sem alanyi joga meghatározott támogatást nyújtó jogszabály meghozatalának követelésére a jogalkotótól, és a jogalkotó szabad abban is, hogy a társadalom elnehezült anyagi helyzetében bizonyos, egyébként alkotmányos célként feltüntetett családokat támogató

²² 43/1995. (VI. 30.) AB hat.

pozitív megkülönböztetést, kedvezményt jelentő jogszabályokat szigorítson, kedvezményeket elvonjon. [...]

Noha a változtatás egy sor olyan újabb megszorító rendelkezés egyike, amelyek a családosok helyzetének aránytalan elnehezedésére vezetnek, így a közteherviselés és a családvédelem alkotmányos elveivel szemben, ezen összefüggésében is ad okot alkotmányos aggodalomra. Mégis nehéz lenne ebből a szempontból a jelenleg támadott változtatás közvetlen alkotmányellenességét kimutatni.

Az Alkotmány 2 §-ában kifejtett jogállamiság azonban nem csak jogbiztonságot ígér és követel meg a jogalkotótól, hanem azt is, hogy a jogszabályok tartalma igazságos, nyílt és közérthető legyen. A jog nem arra szolgál, hogy hamis képzeteket keltsen. A jogalkotó látszatra szociális, valójában azonban szociális tartalmat nem hordozó szabályokkal nem tesz eleget különböző alkotmányos feladatainak, csak olyanokkal, amelyek a jogszabályi cél megvalósítására tényleg alkalmasak is. A jog nem cégér, amelynek leple alatt az alkotmánnyal valójában ellentétes politikai célokat lehet megvalósítani. Nem szolgálhat látszatmentségként alkotmányos mulasztások eltakarására sem. Ha a jogalkotó úgy látja, hogy adott gazdasági körülmények között nem tud a nagycsaládosoknak lakáshitelt vagy lakásépítési támogatást nyújtani, akkor ezt kell jogszabályban megfogalmaznia és nem olyan intézkedéseket, amelyekkel ugyan nem nyújt semmit, de ellenkező látszatot kelt a be nem avatott szemlélő előtt.

A jogállam nem csaphatja be polgárait. Tartozik őket, jogszabályain keresztül is, valós céljairól őszintén és felismerhető, érthető módon tájékoztatni. A kifogásolt jogszabály ezzel a kötelezettséggel ellenkezik. Emiatt sérti az Alkotmányban előírt jogállamiságot. Áttételesen a jogbiztonsággal is ellenkezik. De ellenkezik az ugyancsak a jogállamiságból folyó világosság, egyértelműség és igazság követelményeivel is.

Ha a jogalkotó a lakáscélú támogatások mértékét anyagi lehetőségei szerint állapította volna meg, mindazonáltal úgy, hogy az arra jogosultaknak ténylegesen támogatást jelentsenek, ez jogos lenne. Nehéz gazdasági viszonyok között elfogadható lenne akár e támogatások teljes megvonása is, bár a nehéz viszonyok terhét alkotmányosan nem lehet nagyobb mértékben a családosok, mint az egyedülélők terhére megoldani. Látszatszabályok meghozatala azonban mindenképp alkotmányellenes, ezért a magam részéről a panasznak való helytadással értenék egyet.²³

5. Vízión: az Alkotmány értékrendje, az Alkotmánybíróság szerepe

Egyes ügyeknél különösen szembeötlő az ügy kereteit meghaladó koncepció: mi lenne az egészséges fejlődés kívánatos iránya. Így az oktatáspolitikára vonatkozásában a való-

²³ 731/B/1995. AB határozat (1995. 12. 19.).

ban szabad iskolaválasztás joga mellett érvel.²⁴ Az egészségügyi ellátórendszer átalakításával kapcsolatban is átfogó nézetrendszert fejt ki párhuzamos indokolásában, sőt mintegy összefoglalását adja annak, hogy miként látja az alkotmánybírótság szerepét és az állam kívánatos jellegét:

„A vizsgált ügy óhatatlanul felveti az Alkotmánybírótság szerepének, kötelezettségének kérdését a jogállamiság megvalósításának folyamatában. Ebben a folyamatban az államhatalom összes szervei kötelesek együttműködni, a mindenkori Kormány is a maga javaslataival, politikai irányvonalával, az Országgyűlés is a maga jogalkotó munkájával. Mindkettő szabadsága a maga demokratikus úton nyert átruházott hatalmi körében tág az utak és eszközök megválasztásánál, meghatározásánál – hisz a jogállam felé illetve azon belül sok út létezik, ha nem is egyformán célravezetők. A választott utak irányát és a politikai lehetőségek határait azonban meghatározza az Alkotmány, mint a jogállam alaptörvénye, s az Alkotmánybírótság feladata annak elbírálása, vajon adott esetben e határokat a jogalkotó tiszteletben tartotta-e, a fejlesztést a jogállam irányában valószínűsíti-e meg.

Az Alkotmánybírótság vizsgálatai során a tételes alkotmány rendelkezéseit veti össze a jogalkotó által megfogalmazott normatételekkel. Ez szigorú logikai jövelemző feladat. A jogállam jogrendjén belül a jogbiztonság követelményének szellemében nem tűrhető meg az ellentmondás az alaptörvény és a rá épülő normák között. Az Alkotmány rendeltetésszerűen általános tételei a törvényhozó részére engednek jelentős szabadságot, ennek azonban a nyílt ellentmondástól mentesség követelménye határt szab. Kérdés, hogy csak eddig terjed-e az államhatalmi szervek »alkotmányosságának« kötelezettsége? Elég-e kerülni a nyílt alkotmányellenességet, avagy lehetséges-e az alkotmányt megkerülve »in fraudem legis« az alkotmányt kijátszva, megkerülve, annak szavait nem közvetlen sértve is alkotmányellenes jogot alkotni, s ezen utóbbi esetek mennyiben ragadhatók meg, mennyiben kifogásolhatók az Alkotmánybírótság által?

Az Alkotmánynak van belső értékrendje. Vannak kiemelten védett viszonyok, alkotmányos alapjogok, alkotmányos célok, ezekhez a politika a maga céljait igazítani tartozik. Nem köteles ennek során egy államhatalmi szerv sem lehetetlenre. A tárgyalat ügy kapcsán helyesen mutat rá az Alkotmánybírótság arra, hogy a »lehető legmagasabb« egészség nem tudományos abszolút, hanem társadalmi viszonylagos meghatározást jelent. Ugyanez áll a szociális biztonság, a mindenki számára ingyenes alap- és mindenki számára elérhető felsőoktatás terén, a családok, az ifjúság, a házasság és az anyák védelme vagy a tudományos kutatás szabadsága terén, hogy csak néhány alkotmányos védendő és előnyben részesítendő társadalmi szempontot, értéket említsek.

²⁴ 18/1994. (III. 31.) AB hat.

Mindezek megvalósítása az adott társadalom teljesítőképességének függvényében történik, gyakorlati költségvetési szempontok szerint.

Am az a meggyőződésem, hogy jogállamban az államhatalom, a jogalkotó nem oldhat fel minden kötöttséget a költségvetésre hivatkozással. Belül kell maradnia a költségvetés lehetőségein, de azon belül az ellátott és a megrövidített területek rangsorának megállapításánál tartozik az alkotmányos rangsort, az alkotmányos kiemeléseket figyelembe venni. Sem a szakszerűség, sem a könnyebb kezelhetőség, sem a magánosítás, sem a piacgazdaság nem elegendő indok arra, hogy alkotmányosan védett területek háttérbe szorítását a politika azokkal indokolja, mikor eszközeit célok érdekében csoportosítja.

Az Alkotmánybíróság elvben már utalt arra, hogy alkotmányosan védett jogok tekintetében a visszalépés csak más alkotmányosan védett cél érdekében, elkerülhetetlen esetben elfogadható, ha a fejlesztés foka politikai döntéstől is függ (28/1994. (V. 20.) AB hat.). Az egészséghez való jog és az egészségügyi ellátáshoz való jog ilyen védett terület. Az Alkotmánybíróság már több esetben tapasztalhatta, hogy a jogalkotó egyes területeken a szakszerű költségvetési szempontok érdekében visszalép alkotmányos alapjogok érvényesítésétől, míg a tiszta adórendszer létrehozása után az így elért megtakarítások már nem az alkotmányosan védett, a szakszerűség érdekében megrövidített területre kerülnek (szakszerűn) vissza, hanem más nem védett célok nyelik el a felszabadított eszközöket.

Így volt ez a létminimum alatti jövedelem személyi jövedelemadóval terhelése esetén, amelynek ellensúlyozását a volt pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság előtt helyezte kilátásba, de azóta is elmaradt és a folyó évi javasolt adócsökkentés ezt a területet hagyja éppen érintetlenül. Más példák is hozhatók. A törvényhozó érzékelhetően nem az alkotmányosan védett és kiemelt értékek megvalósításának határai között mozog, hanem a rendelkezésre álló eszközöket bőséggel szórja a piacgazdaság szereplői közé, hogy aztán az alkotmányos kiemelések felvetésénél az üres állami kincstárra hivatkozzék. Ez egyes rendeletek egyes rendelkezéseinél ugyan nehezen érhető tetten, de az irányzat annál inkább és voltaképp ezt kifogásolják azok a panaszosok, akik ellátási jogaik, eddigi ellátási szintjük ellehetetlenülését féltik az új rendszertől, mert sehol sem mutatkoznak abban a rendszer keltette ellátási nehézségek és anyagi többletterhek ellentételezését a teljes ellátásra jogosultak szempontjából megoldani kívánó eszközök, rendelkezések.

Az Alkotmánybíróság helyesen állapítja meg, hogy az ellátás minimumának finanszírozása alkotmányos kívánalom az új rendszerre való áttérésnél. Úgy vélem azonban, ennél több az alkotmányos kívánalom. Azok vonatkozásában, akik egy életen át teljesítették a nekik előírt társadalombiztosítási szolgáltatásokat, koruk és egészségi állapotuk miatt már nem képesek új rendszerű biztosítókat maguknak teremteni, és életük alkonyán vagy megrokkant állapotban rászorulnak a nekik alapjogként való ellátásra, a rendszer reformjából a társadalom hasznára, de az ő terükre adódó többlet- (anyagi vagy egyéb) nehézségek megoldását a rendszer átalakításával egyidejűleg, vagy az előtt

köteles a jogalkotó alkotmányos szellemben biztosítani, még pedig nem minimális, hanem azonos vagy magasabb szinten (26/1993. (IV. 29.) AB hat.). Az Alkotmánybíróság nem tudja megítélni, milyen lehetőségei, adott igényei vannak ennek a követelménynek. Az azonban a vizsgált jogszabályból és a vele szemben felmerülő panaszokból érzékelhető, hogy a jogalkotó e feladatának nem kézzelfoghatón tesz eleget. (Az elfekvésre szolgáló kórházi ágyak felszámolásakor sem az otthoni ápolás, sem a megfelelő egészségügyi intézmények azonnali beállítása nem látszik biztosítottnak, a távolabbra került ellátást nem ellentételezi megfelelő betegszállítási többletlehetőség biztosítása stb.) Emellett pedig álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem mehet el szó nélkül. Az alkotmányos jogok kiüresítése apró lépésekben, az ellátás átállítása úgy, hogy az új megoldások elmaradnak, alkotmányos jogállamban elfogadhatatlan, kivált nem alkotmányos, fiskális szempontok kedvéért. Erre a jogalkotó figyelmét az Alkotmánybíróságnak fel kell hívnia.”²⁵

A gazdag anyagból merített szemelvények is mutatják, hogy milyen lendülettel, felkészültséggel és elkötelezettséggel állt Zlinszky János az életének hatvanas éveiben megnyílt új lehetőségek és felelőségek elé. E termékeny életszakasz maradandó dokumentumai a fentiekben felhívott különvélemények is. A ránk maradt magas mérce vezérelje az Általa létre hívott Kart az alkotmányosság, a jogállamiság, az igazságosság, a család és a szociális elkötelezettség ügyét előre mozdító úton!

²⁵ 54/1996. (XI. 30.) AB hat.

