

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK SZEREPE AZ ALAPJOGOK MEGVÉDELMEZÉSÉBEN

SÓLYOM LÁSZLÓ
köztársasági elnök

Tisztelt Hallgatóim!

Az emberi jogok napján indokolt megkérdezni, hogy mit tehet a köztársasági elnök az emberi jogok védelmében. Biztos köze van hozzá, hiszen azt mondja az Alkotmány, hogy a köztársasági elnök „örkődik az államszervezet demokratikus működése fölött”. A demokratikus működés alatt nyilván az állam alkotmánykonform működését értjük, hiszen az Alkotmány szerint Magyarországnak az az önmeghatározása, hogy demokratikus, független jogállam. Tehát az örködés, a jogállam és az alapjogok így összekapcsolhatók.

Azt, hogy ez az örködés feladat-meghatározása-e az elnöknek, vagy pedig hatásköre, már 1991-ben hevesen vitatták az alkotmánybírák. Az azonban biztos, hogy az elnök minden nevesített hatásköre úgy értelmezendő, miszerint annak tartalmában az alkotmányosság fölötti örködés döntő szempont. Különösképpen jelen van az örködés az elnök nevesített hatáskörei között, a kinevezési és a tisztségekre jelölési hatáskörök gyakorlásában.

Emlékszünk, hogy az első nagy viták az elnöki hatáskörökkel kapcsolatban a médiaháború kellős közepén, 1991-92-ben folytak. Nagyon érdekes időszak volt ez, ekkor szilárdult meg az elnöki intézmény Magyarországon. Az Alkotmánybíróságnak az a voltaképpen hatáskör-korlátozó értelmezése lett irányadó, amely szerint az elnök általában passzív, csendesesen nyugszik a magasságokban, és csak olyankor lép elő, olyankor lesz aktív, amikor az államszervezet működésében valamilyen nagyon súlyos zavar lép fel. Ilyen válsághelyzetben lép közbe az elnök, cselekvésével túllendíti államszervezet ingáját a holtpontra, és amikor az ismét mozgásba jön, az elnök visszalép.

Azóta az alkotmánybírói értelmezés tágult, s az elnöki jogkörök szélesedése az elnök szempontjából a korlátozások enyhüléseként is felfogható. 2006 márciusában alkotmányértelmezést kértem a köztársasági elnök lehetőségeiről a kitéünetések adománya számára és az egyéni kegyelmezésre vonatkozó jogkörökkel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a kitéünetés

adományozására és az egyéni kegyelmezés gyakorlására irányuló előterjesztés megtagadására nemcsak akkor van lehetősége a köztársasági elnöknek, ha az előterjesztés teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan veszélyeztetné. Ez volt ugyanis a kinevezési előterjesztések elnöki megtagadásának testje. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a kitüntetési és a kegyelmi ügyekben a köztársasági elnök szélesebb körben is megtagadhatja az előterjesztés teljesítését. A kitüntetés-adományozási esetekben erre akkor van lehetősége az elnöknek, ha az előterjesztés az alkotmányos értékrendbe ütközik. A megtagadást ilyen esetben indokolni kell, utalva arra, hogy az államfő miért tartja az Alkotmány értékrendjébe ütközőnek az előterjesztést. Az egyéni kegyelmi ügyekben pedig még ennél is szélesebb a köztársasági elnök mozgástere: lényegében korlátlanul megtagadhatja az előterjesztés aláírását, tehát ez esetben az Alkotmánybíróság szerint még az sem szükséges, hogy az előterjesztés az alkotmányos értékrendbe ütközzön.

Azonban nem szabad azt hinni, hogy az elnök őrkdése az alkotmányosság fölött kizárólag a jogi témákra, a nevesített hatáskörök gyakorlására vonatkozik. Úgy látom, ez egyben politikai jellegű feladat is. Az elnök oly módon is őrkdik az alkotmányosságon, hogy az egyes társadalmi eseményeket, egy adott hatósági vagy kormányzati intézkedést, vagy éppen a politikai gyakorlatot elemezheti, kritizálhatja (minősíti, bírálja), és az alkotmányos működés irányára mutathat rá.

Két példa a saját gyakorlatomból. Amikor 2006. október 1-jén, az önkormányzati választások napján, abban a halott órában, amikor már lezárták az urnákat, de még nem lehet tudni semmit az eredményről, az őszi beszéd következményeit elemeztem, és arra figyelmeztettem, hogy a válságos helyzetekben is feltétlenül ragaszkodni kell az alapjogokhoz. Rámutattam, hogy megengedhetetlen az a mód, ahogy a rendőrség a gyülekezési jogot korlátozza. A bizalmi válsággal kapcsolatban pedig annak okát neveztem meg, és rámutattam, hogy arra az Országgyűlés adhat alkotmányos választ.

Ugyanígy, amikor egy év múlva, 2007 szeptemberében az országgyűlési ülészak megnyitására a jobboldali radikalizmusról beszéltem, szintén azt emeltem ki, hogy a gyülekezési szabadságot és a szólásszabadságot minden helyzetben meg kell óvni. A szélsőségesek visszaszorítását, a társadalmi nyugtalanságot nem a jogok korlátozásával kell megoldani; s nem is lehet így. Tehát az elnök őrkdése az alkotmányosság és alapjogok fölött a politika szférájában is megnyilvánulhat. Ilyenkor az elnök politikai eszközökkel él, beszédet mond, nyilatkozatot tesz, vagyis iránymutatásának nincs jogi hatása. Hogy ténylegesen milyen hatása van, azt pedig eldönti majd a történelem.

Viszont van az elnöknek két olyan hatásköre is – mindkettő a törvényhozással szemben –, amelyek alapjogok érvényesítésére, pontosabban az alapjogok megvédésére szolgálhatnak. Az egyik, az alkotmányossági vétó esetében ez nyilvánvaló, érdemes azonban a politikai vétó esetében is megvizsgálni ezt a lehetőséget.

Mindenki jól tudja, hogy az Alkotmány úgy rendelkezik: miután a törvényt a Parlament megszavazta, az Országgyűlés elnöke megküldi azt a köztársasági elnöknek, aki 15 napon, vagy pedig ha sürgősséggel kéri, 5 napon belül aláírja a törvényt, majd gondoskodik a törvény kihirdetéséről a hivatalos lapban. Azonban ha az elnök úgy tartja, hogy a törvény az Alkotmányba ütközik, akkor véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak; ez az alkotmányossági vétó. Ha pedig – mondja az Alkotmány – a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet,

akkor visszaküldheti megfontolásra az Országgyűlésnek. Ez nevezik mind a közjogi irodalomban, mind a közbeszédben gyakran politikai vétónak, azonban meg kell jegyezni, hogy ez a hatáskör lényegesen tágabb, és nem csupán a szűk értelemben vett „politikai ügyeket” öleli fel. A köztársasági elnök ugyanis nem csupán „politikai okokból” nem érthet egyet egy törvénnyel, annak oka lehet például lelkiismereti, szakmai, jogi (de nem alkotmányossági), de akár jogtechnikai, praktikus jellegű is.

Ha megvizsgáljuk, hogyan került bele az Alkotmányba ez a két vétó, akkor meglepődve azt látjuk, hogy ezek a súlyos, jelentős elnöki jogkörök már az 1988-as, legelső szocialista alkotmányreform-tervezetben felmerültek. A kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyveit átnézve láthatjuk, hogy ott ezek a rendelkezések mindvégig szerepeltek, és nem is törődtek velük. A legelső szocialista alkotmány-koncepció, amit még az akkori Igazságügyi Minisztérium készített, a két vétót „A” és „B” változatként tartalmazza. A két javaslat az akkori terveknek megfelelően ahhoz igazodott, hogy milyen elnöki intézmény lesz majd Magyarországon, „erős”, vagy „gyenge”.

Emlékszünk, annak idején az „erős vagy gyenge elnököt?” kérdése töltötte ki az intézményről szóló vitákat. Eszerint ha erős elnök lesz, akkor annak van politikai vétójoga, ha gyenge elnök, akkor annak alkotmányossági vétó jár. Aztán a további szövegezési munkálatok során egyszerűen mind a kettő belekerült az alkotmányszövegbe, már függetlenül attól, egyébként milyen hatalmat adtak az elnöki intézménynek. Meglepetéssel tapasztalhatjuk, hogy '89 nyarán egyetlen dolog érdekelt az Ellenzéki Kerekasztalt, és persze az MSZMP-t is, hogy ti. ki választja meg az elnököt, a nép vagy pedig a parlament; illetőleg, hogy mikor. Az az akkor sorsdöntőnek tekintett gyakorlati kérdés lett végül már a kerekasztal-tárgyalások tétje is: vajon keresztül tudja-e vinni az MSZMP, hogy Pozsgay Imrét közvetlen választással elnökké teszi, s ő az egész átmenetet befolyása alatt tartja; vagy pedig majd a szabad választások után választja meg a Parlament az ország elnökét. Ehhez képest az elnöki jogkörök kérdése teljesen homályban maradt. Egyetlenegy pontot szorgalmazott az SZDSZ: kerüljön bele az Alkotmányba, hogy az elnök a fegyveres erők főparancsnoka. (A fegyveres erők annak idején a rendőrséget is magukba foglalták. Az Alkotmánybíróság 1991-ben ezt a jogkört is a parlamentáris rendszerhez igazodva szűkítően értelmezte: a köztársasági elnök bár főparancsnok, nem adhat parancsot a fegyveres erőknek.)

Visszatérve a két vétóhoz, világos az elképzelés, hogy a politikai vétó az erős elnök joga, és a gyengéhez az alkotmányos vétó illik. Dogmatikailag azonban ez nem áll: a reprezentatív, gyenge elnöknek még a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálata és az alkotmányossági vétó is sok. A magyar elnökkel párhuzamba állítható német Bundespräsident csak akkor fordulhat a Szövetségi Alkotmánybírósághoz, ha kifejezetten formai hiányt talál a törvény meghozásában, tartalmi vizsgálatra nincs joga. Viszont nálunk még a többször említett 1991-es és 1992-es alkotmánybírósági döntések is erősebb, tartalmi döntési jogot hagytak a köztársasági elnöknek, mint az a pusztán reprezentatív szerepű elnököknél szokásos.

Úgy tűnik első látásra, mintha itt két különböző hatáskorról lenne szó: egy jogiról – ez lenne az alkotmányossági vétó –, meg a politikairól, ez a politikai vétó. A sajtó is sokszor úgy tálalja ezt, mintha fokozati különbség lenne a két vétó között, ráadásul pont fordítva, mint az közjogilag indokolt lenne, a parlamentnek való visszaküldést

tekinti gyengének. Hiszen az ott másodszer is megszavazott törvényt az elnöknek feltétlenül alá kell írnia, akár figyelembe vették véleményét, akár nem. Erős vétónak tartják viszont az Alkotmánybírósághoz fordulást. Ez így is ment át a politikai köztudatba.

2007 decemberében fogadta el az Országgyűlés az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényt. Óriási nyomás volt rajtam, hogy ne írjam alá, küldjem az Alkotmánybíróságra. Leveleket, nyíltakat és nem nyíltakat, újságcikkeket és tanulmányokat küldtek az alkotmányossági vétó alátámasztására. Én pedig úgy döntöttem, hogy visszaküldöm a törvényt az Országgyűlésnek, mert nem érttem vele egyet. Egyszerűen azért, mert noha elleneztem a törvényt, nem találtam benne alkotmányellenességet. Nagyon lelkiismeretesen vizsgáltam az esetleges alkotmányellenességet, de a köztársasági elnök, aki ráadásul volt alkotmánybíró, és a Pázmány egyetem – jóllehet szabadságot – professzora, szakmai lelkiismeretét kell hogy kövesse, és nem kockáztathatja szakmai hírnevét sem, bármilyen rossz véleménye legyen is egy törvényről. Csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha bizonyos benne, hogy a törvény alkotmányellenes.

De egyébként sem áll, hogy az alkotmányossági vétó súlyosabb, erősebb eszköz, mint a politikai. Lehet egy alkotmányellenességi vizsgálat pusztán jogdogmatikai jelentőségű, komolyabb gyakorlati kihatás nélkül, és lehet egy politikai vétó nagyon nagy horderejű. A választás, mint mondtam, azon múlik, hogy alkotmányellenes-e az illető törvény, vagy sem. Ez persze az első vízválasztó: általa nem alkotmányellenesnek tartott törvényt az elnök semmiképpen nem küldhet az Alkotmánybíróságra. Itt politikai szempontok nem kaphatnak semmilyen szerepet. Erre volt illusztráció a tavalyi egészségbiztosítási törvény.

A továbbiakban arra a kérdésre kell koncentrálnunk, vajon fordítva is igaz-e a tétel. Alkotmányos aggály esetében feltétlenül az Alkotmánybíróságra kell-e küldeni a törvényt? Játshat-e itt politikai megfontolás szerepet, alkalmazható-e politikai vétó? Könnyű lenne azt mondani, hogy nem. De hát jól tudjuk, hogy jog és politika nehezen választható szét, ha a törvényhozás kontrolljáról van szó. Innen kezdve a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság közötti párhuzam megkerülhetetlen.

Sőt, a párhuzam tanulságos. Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva körömszakadtáig ragaszkodik ahhoz, hogy nem politizál. S igaz is, hogy nem vesz részt a pártpolitikában. De az elmélet is mondja, hogy vannak az Alkotmánybíróságnak úgynevezett politikai hatáskörei, mint például az absztrakt alkotmányértelmezés, vagy az előzetes normakontroll, és vannak inkább jogi jellegűek. Az Alkotmánybíróság még a legelső évben, 1990-ben kimondta, hogy az Alkotmánybíróság felelőssége és a következmények szempontjából ugyanaz a kettő, nem lehet különböztetni inkább politikai és kevésbé politikai hatáskörök között. A törvényhozás kontrolljával, a törvények megsemmisítésével az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozó” lesz, s ez bizony mindig politikai ügy. Az Alkotmánybíróság kikerülhetetlenül belép a politika világába, hiszen alapvető policy-döntéseknek, s minden egyéb törvényhozási döntésnek is egyik szereplőjévé válhat. Bekerül ebbe a folyamatba, még ha utólag is. Éppen ezért támadják magát az alkotmánybíráskodás intézményét, mert szembemegy a többségi demokrácia elvével stb.

Ehhez hasonlóan a köztársasági elnök felelőssége sem nagyobb vagy kisebb attól függően, hogy melyik vétóval él. Mind a kettőnek lehetnek egyformán súlyos vagy

egyformán súlytalan politikai és jogi következményei, azok nem ettől az eszköztől függenek. Éppúgy belép az elnök is a törvényhozás politikai folyamatába, és ugyanúgy utólag, mint az Alkotmánybíróság.

Az a kérdés, hogy a törvényhozással való konfliktusban hol van az elnöki beavatkozás határa. Az alkotmánybíróságtól eltérően, ahol az eljárás megindulásának és tartalmi elbírálásának is világos kritériumai vannak, a köztársasági elnök politikai vétója korlátlan lehetőségnek látszik. Azonban megint rá kell mutatni, hogy nem ilyen egyértelmű a helyzet.

Egyfelől az alkotmánybíróságnak is van mozgástere abban, hogy foglalkozik-e az alkotmányossági indítvánnyal. Ennek eszköze az Amerikában kifejlesztett *political question* doktrínája: ha a bíróság az elé tárt ügyet „politikai kérdés”-nek minősíti, hatáskörének hiányát állapítja meg. S bár a *political question* ismérveit ismételten meghatározták, adott esetben mégis döntött a bíróság a kizáró ismérv alá eső ügyben, ha ezt az alkotmánybíróság hivatásának betöltéséhez szükségesnek látta. Minden alkotmánybíróságnak megvan ez a szabadsága, akkor is, ha a *political question* fogalmát nem használja. Ugyanígy működik, ha a bírói önmérsékletre hivatkozik, vagy az államhatalmi ágak elhatárolására. Vulgáris bírálók szemében ez egy „ha akarom vemhes, ha akarom nem vemhes”-típusú döntés. Azonban az alkotmánybíráskodás hivatására, feladatára hivatkozni ilyen esetben nem üres beszéd, hanem a következetes és elvi alapú ítékezés követelményének alkalmazása.

A köztársasági elnöknel nincs a ‘politikai kérdés’-hez hasonló műszó, sem teória. Nincs is rá szükség, hiszen az Alkotmány nem emel semmilyen tartalmi korlátot a politikai vétó elé. Megismétlem azonban, hogy ennek ellenére van párhuzam, sőt összehasonlítható kötöttség a köztársasági elnök és egy alkotmánybíróság úgynevezett politizálása között – már ti. ha az alkotmánybíráskodás, illetve az elnöki működés feladatát és konzisztenciáját állandóan szem előtt tartó, rendszerképző bíróságról, illetve elnökről van szó. Azaz a politikai vétó gyakorlása sem lehet önkényes.

Még mielőtt ebbe belemennék, még egy lehetséges párhuzamot vetnék fel. Ez pedig az ún. politikai döntések külső befolyásolása – a politika által. Az alkotmánybíróság indítványra jár el. Azt nem mondhatjuk, hogy ha egy, az adott törvény parlamenti szavazásán kisebbségben maradt politikai párt alkotmányossági vizsgálatot kezdeményez az Alkotmánybíróságnál a törvény ellen, az nyomásgyakorlásnak lenne tekinthető. Az Alkotmánybíróság számára a sajtónyilatkozatok és -cikkek, várakozások, és például a lassú döntés bírálata szintén nem lehet nyomásgyakorlás, ilyesmit a bíróság nem hall meg. Úgy tapasztalom, hogy nyílt felszólításokat folyamatban lévő ügyben a pártok sem tartanak illendőnek. Az utólagos nemtetszés kormányzati nyilvánítása is csak az utóbbi időben kezd rendszeressé lenni.

Az elnök viszont maga dönt arról, hogy emel-e valamilyen vétót. Itt a pártok egy csöppet sem szégyellik, hogy – mintegy a nem létező indítvány helyett – szeretnék befolyásolni az elnök döntését. Figyelemreméltó, hogy politikai vétóra nem nagyon szokták felszólítani az elnököt – mert annak sikere ismét csak a többségi döntéstől függ. Viszont alkotmányossági vétót ajánlanak, kérnek, sürgetnek akkor is, ha nagyon kétes az alkotmányossági kifogás indokolása. Egy pártnak ugyanis már az is politikai haszon, hogyha az elnök alkotmánybíráskodáshoz fordul, ráadásul – a rendszerint hoszszú – alkotmánybírási eljárás befejezéséig a törvény bizonyosan nem lép hatályba.

Az e fajta politizálásban az elnöki intézmény integritása, és az elnök szakmai lelkiismerete a pártoknak soha nem számít.

Engedjék meg, hogy a saját ciklusomból vegyek példákat az alkotmányossági és a politikai vétó elhatárolására.

Eddig nyolc esetben kértem előzetes normakontrollt, ami viszonylag sok; egyszer kértem alkotmányértelmezést a köztársasági elnök hatásköreiről; tizenegyszer küldtem vissza törvényt az Országgyűlésnek. Amikor normakontrollt kértem, meg voltam győződve a törvény alkotmányellenességéről, és ezt az Alkotmánybíróság vissza is igazolta, mert sikerrel jártam. Úgyhogy ezeket egészen biztosan az Alkotmánybíróságra kellett küldeni. Az igazi határkérdés ott vethető föl, ahol politikai vétóval éltem. Vajon biztos-e, hogy ezeket a kifogásaimat nem tudtam volna alkotmányossági vétóként érvényesíteni?

Ha megnézzük ezeket az eseteket, a legtöbben szerepel valamilyen alkotmányos jog, ha másként nem, legalább szubszidiárius jelleggel. Az emberi méltósághoz való jog majdnem mindig bekapcsolható, ugyanígy az egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, de az Alkotmánybíróság már 1993 óta a jogállamiság önmagában vett sérelmét is elismeri és szankcionálja. Példaként újra visszaidézem az egészségügyi törvénnyel kapcsolatos tavalyi vitákat, amelyben nagy erők állították az alkotmányellenességet. Az ügy megítélése azon múlik, hogy a szociális jogokat klasszikus alapjognak tekintjük-e. Aki átnézi az Alkotmánybíróság kilencvenes évekbeli gyakorlatát ebben a kérdésben, megtalálja nemleges válaszat és indokolását. Ezért tehát politikai vétóval éltem, és azt hiszem, hogy jól kiaknáztam annak minden lehetőségét egy rendkívül hosszú elemzéssel, amit a visszaküldő levél tartalmazott.

Egy 2005 decemberében született törvény lehetővé tette, hogy azok a pártok, amelyek 1998-ban országos listát állítottak, illetve 2000-ban képviselőcsoporttal rendelkeznek, és ezért jogosultak ingyenes ingatlanhasználatra, kedvezményes feltelekkel megvásárolhassák ezeket az ingatlanokat. Következésképpen arra is lehetőségük nyílt volna ezeknek a pártoknak, hogy ezt követően eladhassák az immár tulajdonukban lévő ingatlanokat. Így éppen a 2006-os választási kampány előtt nyilvánvalóan bevételhez, nyereséghez juthattak. Ezzel a lehetőséggel viszont azok a pártok, amelyek nem tartoznak ebbe a körbe, nem tudtak volna élni. Alappal felvethető, hogy ez a szabályozás sérti a pártok egyenlőségének alkotmányos követelményét. Ennek az ügynek a kapcsán egy további aspektus is felvetődött, ti. hogy a köztársasági elnöknek mennyire és miként kell figyelembe venni alkotmányossági mérlegelése során az Alkotmánybíróság gyakorlatát – erre később még visszatérek. Mindenesetre az adott ügyben nem fordultam az Alkotmánybírósághoz, hanem politikai vétóval éltem.

Egy másik ügy az akadálymentesítés határidejének újabb hatéves kitolása volt, már így is sokévi halasztás után. Lehetett volna mondani, hogy ez alkotmányellenes, hiszen a fogyatékkal élők emberi méltóságát sérti, és esélyegyenlőségét korlátozza. Aztán itt van a híres eset az USA utasnyilvántartási követelményeivel, minden légi utas személyes adatainak kiadásával. Ez a megállapodás szerintem az utasok személyes adatokhoz való alapjogába ütközött. Aztán ott volt a kistérségi társulásokról szóló törvény módosítása, amelyet több község átsorolása tekintetében úgy hoztak meg, hogy az átsorolás kezdeményezésére kizárólag jogosult helyi önkormányzatot meg

sem kérdezték. Ezzel az Országgyűlés a törvény meghozásához szükséges alapvető eljárási követelményt sértett meg. A Balaton-törvény módosításával szemben is számos kifogás merült fel. Az egyik például a csatornázással és a beépíthetőséggel kapcsolatos előírások a Balaton környékén: ha a jövőben korlátozás nélkül belterületbe lehet vonni csatornázás nélküli telkeket is, amelyekre aztán kiadhatók az építési engedélyek, akkor visszalépünk a korábbi védelmi szinttől, ez pedig sérti a környezethez való alkotmányos jogot. Végül az amerikai vízummentesség ügye. A politikai siker felmutatása, a hatálybalépés sürgős volt a kormányoknak, nálunk is, az Egyesült Államokban is, ahol még a korábbi elnöki adminisztráció hivatali idejében be szeretnék volna vezetni. S ekkor épp a magyar köztársasági elnök kezd el akadékoskodni, hogy a bűnügyi nyilvántartással baj van, hiszen a vízummentesség fejében az amerikai bűnüldöző szervek direkt hozzáférést kaptak a magyar bűnügyi nyilvántartáshoz. Ujjlenyomatot, DNS-mintát, s amit ott találnak, közvetlenül lekérdezhetnek. Akit megtalálnak, annak priusza lesz a szemükben. Pedig a nyilvántartás nemcsak az elkövetők adatait őrzi, hanem bárkiét, akinek a nyomát a helyszínen vagy az eljárás során rögzítették. Tanukét, véletlenül arra jártakét. Nem fordultam az Alkotmánybírósághoz, noha alappal állíthattam volna adatvédelmi alkotmányvétsést.

Ha áttekintjük ezeket az eseteket, azt látjuk, hogy valamennyinek van valamilyen alapjog-sérelemi, tehát alkotmányossági vonatkozása. Mégsem az Alkotmánybíróságnak küldtem meg őket véleményezésre, nem is állítottam, hogy alkotmányellenesek lennének, hanem visszaküldtem az Országgyűlésnek, kifejtve, hogy milyen módosításokat tartanék szükségesnek a törvény szövegében, és mik az indokaim.

Nem önkényesen döntöttem ezekben az esetekben, hanem a következő megfontolások vezettek.

Egyrészt az az álláspontom, hogy a köztársasági elnök csak akkor keresse meg alkotmányjogi vétóval az Alkotmánybíróságot, ha ő maga egészen biztos abban, hogy a törvény alkotmányellenes. Az alkotmányossági vétó lehetősége nem értelmezhető kiterjesztően; az egyértelmű alkotmányossági kifogáson túl nem használható a törvénnyel szemben fennálló semmilyen más természetű kifogás helyett.

Másfelől viszont a politikai vétó alkalmazható olyankor is, ha alkotmányossági aggályok is megfogalmazhatók a kifogásolt törvénnyel szemben. Ez az állítás látszólag ellentétes az Alkotmánynak az alkotmányossági vétóról szóló rendelkezésével, amely szerint az elnök „megküldi” a törvényt az Alkotmánybíróságnak, ha valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja. Itt ismét az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező gyakorlatához és jogfejlesztéséhez fordulhatunk tanácsért és párhuzamért. Az Alkotmány (és az Alkotmánybíróságról szóló törvény) szerint az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén „megsemmisíti” a törvényeket és más jogszabályokat. Az Alkotmány ezt az egyetlen szankciót ismeri. Más lehetősége nincs az Alkotmánybíróságnak? Az Alkotmánybíróság szerint ez a kógens szabály az alkotmánybíráskodás lényegét adó, konstitutív jogkörét mondja ki – de nem látta akadályát annak, hogy jogszabály megsemmisítése mellett az alkotmányellenesség más következményeit is kidolgozza és alkalmazza. Ilyen például a jogszabály alkotmánykonform értelmezésének meghatározása; a norma szövegének átalakítása kihagyásokkal vagy kiegészítő elvi tételek fölérendelésével stb. Hasonló megoldásokat külföldi alkotmánybíróságoknál is találunk. Ugyanis a szankciórendszer továbbfejlesztéséhez

az alkotmánybíróságok ama törekvése vezetett, hogy a tételes jogot lehetőleg megkíméljék, másrészt pedig hogy mérsékeljék a törvényhozással való konfliktust, amelyet a „negatív törvényhozás”, azaz a jogszabályok megsemmisítése eleve magában foglal. Az Alkotmányban az alkotmányellenesség kiküszöbölésére előirányzott szankció, a törvények megsemmisítése mellé kialakított szelídebb és kooperatívabb jogkövetkezmények lehetővé tétele természetesen különös felelősséget is ró az alkotmánybíróságra. Nem önkényesen választ a megsemmisítés és az egyéb lehetőségek között; ki kell fejlesztenie és dogmatikailag karban tartania valamilyen rendszert, s ezért állandóan reflektálnia saját gyakorlatára.

Ez az utóbbi követelmény természetesen áll a köztársasági elnök gyakorlatára is a politikai és az alkotmányossági vétó közötti választásban. A fent ismertetett esetekből – amikor politikai vétóval éltem, noha alkotmányos aggályok is fölmerültek – kiolvashatók bizonyos feltételek, amelyek határok között tartják ezt a gyakorlatot. Ezek ismertetése előtt még egy kockázati tényezőre is figyelmeztetni kell. Az Országgyűlés által újra megtárgyalt és elfogadott törvényt az elnöknek feltétlenül ki kell hirdetnie, semmilyen további beavatkozási lehetősége nincs.

Az eddigi esetekből is kiviláglik, hogy politikai vétóra alkotmányossági aggályok esetén elsősorban határesetekben kerülhet sor: akkor, ha az alkotmányossági kifogások dogmatikai alátámasztása, vagy az alkotmánybírósági gyakorlat többféle értelmezést enged meg.

Különösen óvatos lennék az államcélok sérelme esetén emelt alkotmányossági vétóval. Ezek – mint például az egészséghez való jog, vagy a legtöbb szociális jog – nem mindig járnak, vagy nem mindig fedik egymást alanyi alapjogokkal. Persze a laikus megtevesztheti, hogy az Alkotmány az államcélokat is jog-nak nevezi, s innen is származhat értetlenség, hogy miért nem emelt az elnök alkotmányossági vétót, miért folyamodott inkább a politikai vétóhoz. Hasonlóan óvakodnék a generálklauzulák rutinszerű használatától. Az egyenlő elbánás, a jogállamiság kínálkozna erre. Azonban elvi alapon sem szeretnék az Alkotmánybíróság ez irányú, már úgyszólván nagyon megengető gyakorlatának további tápot adni – tehát itt is szóba jöhet a politikai vétó.

Végül pedig ott van maga a mérce, az Alkotmánybíróság gyakorlata. Nem egy esetben azért nem éltem alkotmányossági vétóval, mert az a korábbi ítéletek tükrében bizonyosan elbukott volna; vagy mert a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok olyan ellentmondásosak, hogy az emiatti kockázat miatt nem lehetett bízni a sikerben. Ez a megfontolás persze nem az alapvető, a nagy ügyekre vonatkozik. Az pedig, hogy mit tart az elnök nagy ügynek, korántsem teljesen szubjektív döntés.

Fontos elvi kérdésben ugyanis az alkotmánybírósági eljárás fent leírt kockázatosága nem tarthatja vissza a köztársasági elnököt attól, hogy alkotmányossági kifogását az alkotmánybíróságra vigye. Ezt kell tennie, azzal a reménnyel, hogy az indítvány és annak érvei fenntartják, megerősítik, esetleg meg is fordíthatják az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Az előbbire tudok példát hozni. Háromszor is az Alkotmánybírósághoz fordultam a szólásszabadság érdekében – a konkrét esetben a gyűlöletbeszéd-törvények ellen, noha látható a szaporodó külön- és párhuzamos véleményekből, hogy az Alkotmánybíróságon éppen ellenkező a tendencia, vagyis szűkítenék a véleménynyilvánítás szabadságának még 1992-ben lefektetett tágasságát. Éppen ezzel a vezéllyel szemben elevenítettem fel ismételt az alapítélet érveit, mindeddig sikerrel.

Az eddigi esetekből egy másik tendencia is felismerhető, amely a nemzetközi jog, illetve az elsőbbséget élvező EU jog miatt fellépő alkotmányjogi problémák összefüggéseibe illeszkedik. Ezekben az esetekben ugyanis gyakran több szereplőssé válik a játék, és az alapjogvédelemben a politikai döntések szerepe megnő. A törvények nemzetközi jogi vonatkozása olyan sajátos körülmény, amely indokolhatja, hogy komoly alkotmányossági probléma esetén sem az alkotmánybírósághoz fordul a köztársasági elnök, hanem politikai vétóval él.

A legismertebb ilyen eset kétségkívül a légiutasok adatainak kiadásáról szóló egyezmény az EU és az USA között, amely esetében a tárgyalások során sikerült elérni, hogy hazai jog szerinti ratifikálás után legyen a magyar jog része. Az egyezmény súlyos adatvédelmi aggályokat vetett fel, az EU azonban mégis, kisebb rosszként, átmeneti időre, ezt választotta, nehogy a légitársaságok azzal versenyezzenek, hogyan tesznek eleget az USA kívánságainak. A megállapodás szövege egyértelmű aggályokat vetett fel az az információs önrendelkezéshez való alapjog sérelme tekintetében. Kérdés azonban, hogy el tudta volna-e érni az Alkotmánybíróság, hogy a nemzetközi szerződést megkötő szervek megszüntessék a feltehető alkotmányellenességet? Ezért az egyezmény szövegének sérelme nélkül, az azt kihirdető törvényben javasoltam olyan kiegészítést, amely az egyezmény magyarországi alkalmazását alkotmányossá tette: az utasok kifejezett hozzájárulását kell beszereznie a légitársaságoknak adataik kezeléséhez.

Hasonló ehhez az amerikai vízummentességhez kapcsolódó, a bűnügyi adatcseréről szóló megállapodás megvétózása. Alkotmánybírósági eljárás helyett az Országgyűlésnek küldtem vissza a törvényt azzal, hogy a törvény alkotmányosan aggályos részei a magyar bűnügyi nyilvántartásra vonatkozó rendelkezések megváltoztatásával orvosolhatóak, s a nyilvántartás alkalmazása a megállapodás keretében aggálytalanra tehető. A parlament ezt napok alatt megoldotta – legalábbis ami a kihirdető törvény szövegét illeti. A bűnügyi nyilvántartás teljes joganyagának – egyébként is időszerű – átalakításáig pedig az automatikus amerikai hozzáférés helyett minden ügyet megvizsgálunk, és csak azokat az adatokat továbbítjuk, amelyek a terheltektől származtak.

Végül még tágabb összjátékot mutat a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság valamint az Országgyűlés között az alábbi ügy. A köztársasági elnök megtámadta az EU tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási egyezményről szóló megállapodást kihirdető törvényt, mert olyan cselekményt elkövetett személyek kiadására kötelezett, amely a magyar jogban nem bűncselekmény. Márpedig ez ellentétes a nullum crimen alkotmányi garanciájával. Az időközben elfogadott Lisszaboni Egyezmény ellen ugyanez a kifogás felhozható lett volna, mert a bírósági ítéletek kölcsönös elismeréséről is rendelkezik. Ezért ratifikálása után az Országgyűlés számolhatott azzal, hogy az elnök az Alkotmánybírósághoz fordul. Az EU alkotmányának meghíúsulása után a nagy nehezen létrehozott Lisszaboni Szerződés ratifikálásának elhalasztása, alkotmányossági vizsgálata már önmagában is nem-kívánatos politikai ügy lett volna. Hiszen fordultak más országokban is alkotmánybírósághoz a Lisszaboni Szerződés ellen, de ezt mindenütt az integráció-ellenes erők tették. Magyarország viszont kifejezetten híve a minél szorosabb integrációnak. Így a norvég-ügy mintájára elkerülhetetlen alkotmányellenesség kimondása Damoklesz-kardként lebegett az Országgyűlés felett. A megoldás az lett, hogy az Országgyűlés módosította az Alkotmány

nullum crimen klauzuláját, s a bűncselekmények fogalmát kitágítva a magyar jogon túlra, összhangba hozta azt az integrációs kötelezettséggel.

Összefoglalva tehát az az álláspontom, hogy a köztársasági elnök sosem emelhet alkotmányossági vétót, ha nincs teljesen meggyőződve az adott törvény alkotmányellenességéről. Bizonytalan megítélés esetén és határesetekben az alkotmányossági vétó ellen kell döntenie. Alkotmányossági vétó politikai vétó helyett sosem használható. Politikai vétó viszont alkalmazható olyankor is, ha alkotmányossági aggályok is megkonstruálhatók a kifogásolt törvénnyel kapcsolatban; különösen akkor, ha az alkotmányossági kifogások dogmatikai alátámasztása, vagy az alkotmánybíróság gyakorlata többféle értelmezést enged meg, továbbá ha nem elvi jelentőségű, nagy horderejű alkotmányossági kérdésről van szó, és a törvényhozástól a kifogás gyors orvoslása várható. S végül megengedhető a politikai vétó egyértelmű alkotmányos kifogás esetén, ha a törvénynek nemzetközi jogi vonatkozása van, illetve az elsőbbséget élvező EU joggal függ össze.

Befejezésül hadd soroljam fel azokat az alapjogokat, illetve alkotmányos értékeket, amelyek védelmében felléptem: az egyetemi autonómia és a tanszabadság, a nullum crimen elve, a véleményszabadság, az esélyegyenlőség pártok és személyek esetében, az emberi méltóság, a személyes adatok védelméhez való jog, az egészséges környezethez való jog, az ártatlanság védelme, a tisztességes eljáráshoz való jog, a foglalkozás gyakorlásához való jog, s végül, egy esetben még a jogbiztonság is. E jogok és értékek védelmében az egyik vagy a másik fajta vétóm sikerrel járt. Tehát valóban van szerepe a köztársasági elnöknek az alapjogok védelmében.