

## MAJTÉNYI LÁSZLÓ

Rájkák a gittet, mondja valaki (elfogulatlan) kívülálló, ha unalmában belenéz ebbe az összeállításba, melyet persze, írva most saját szövegemet, még magam sem ismerek. Hátha nincsen igaza. A kérdésre adandó válaszba, milyen a *viszonyom* az alkotmányhoz, többféleképpen is belekezdhetek, de nem tudom megállni, hogy ne fogjam fel e kérdést úgy is, hogy annak személyes, erősebben: intim részét ne említsem, mégpedig abban az értelemben, ahogyan az ember *viszonyul* a barátaihoz, a nőkhöz, írókhoz vagy egy regényhez. Ilyen értelemben számomra az alkotmány mélységesen fontos, s remélem nem azért, mert hivatásos (és jól fizetett) alkotmányvédő lettem, jelentése pedig több rétegű. Az alkotmány szó személyes jelentése, miközben fogalma nem tér el egy alkotmányjogi tankönyv fogalmától, lehet annál tágabb is. Férfikoromig éltem meg azt az élményt naponta – és nem is olyan környezetben, mely velem szemben személy szerint ellenséges lett volna –, hogy akkori világunk minden helyzete, minden emberi viszonylata, mely kívül állt a magánélet legszűkebb körén, egészen hazug volt, mindent áthatott valamilyen hamis intellektualizmus, amit közönségesen csakis hazugságnak nevezhetek.

Az alkotmányosság helyreállítával lehetőséget kaptunk arra, hogy életünkben talán először közszereplőként is normálisan gondolkozzunk és dolgozzunk. A közjog restituálásával értelmes valósággá lett az, ami korábban *egészséges* erotika volt – Gusztus Hús, Kotmányünnep. Ezt tartom a jogállami forradalom értelmének.

Alkotmányon az ország alaptörvényét értjük, de természetesen, és ez Magyarországon aligha vitatható, jelenti az ország (régí?) szokásait is. Az alkotmányosság továbbá immár három évszázad óta azt is jelenti, hogy általánosnak mondható követelményeket kell teljesítenünk. Alkotmányosság nélkül nincsen alkotmány. Erre hadd idézzem Kemény Zsigmondtól A korteskedés és ellenszereit:

„Jól elrendezett alkotmányos ország az, melyben 1. a felülről kiinduló lélekvasárlás oly ritkán történhetik, hogy egész testületek elmergezése lehetetlenséggel határos; de egyszersmind túlságig vitt korlátok és rendszeresített gyanakodás s bizalmatlanság által nincsenek a legmunkásabb egyének a kormányzáshoz közelítéstől erkölcsileg távol tartva...

Jól elrendezett alkotmányos ország az, melyben 2. a vagyon és míveltség nélküli tömeg dobra ütött meggyőződésének botrányos árverése sok akadállyal jár.”<sup>1</sup>

Adatvédelmi biztosként naponta kell válaszolnom arra, milyen alkotmányosság az, amelynek normaszegők, gonosztevők a haszonélvezői, miért nem mindig a rendes embereket védjük, mi ombudsmanok. Van gazság elég az alkotmányos államban – bár ez, ellenében a zsarnoksággal, nem intézményesült gazság –, és ez valóban nem független az alkotmánytisztelettől. Megint Kemény Zsigmond: „...jegyzem én meg nem örömmel, de meggyőződésből ... a vesztegetés együtt jár az alkotmányos léttel. Oly földi vám ez, mely az égi hozomány – a képviselő – becséből, míg halandók fogunk maradni, mindig levonatik.”<sup>2</sup>

Többször írtam és beszéltem is a magyarországi rendszerváltás „történeti alkotmányáról”. Ezen pedig azt értem, hogy egyfelől maga a hatályos alkotmány-szöveg – címében a rettenetes évszámmal – szöveg-zárvényaival együtt is történeti érték, a figyelmes és értő olvasó számára a legújabb történelem és a demokratikus átalakulás szavakba fagyott lenyomata. Emiatt tulajdoníthatunk az alkotmánynak az alkotmány-szöveg szavain túlmutató jelentőséget. A rendszerváltás történeti alkotmányához tartoznak az Ellenzéki Kerekasztal, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalás-sorozatai, sőt 1989 happening tüntetései is. És mindaz, amit a dolgozó magyar nép ehhez hozzátett az eltelt évtizedben. Érdekes eszmetörténeti adalék, hogy Bibó István egy helyen szerintem ebben az értelemben használja a „láthatatlan alapokmány” terminust, amely eltérő tartalma ellenére fogalmi előképe is lehetne Súlyom László „láthatatlan alkotmányának”: „A magyar közjogban egy szó sem esik az októberi diplomáról, annak dinasztikus és rendi erők kompromisszumán alapuló óvatos alkotmányosságáról, holott a kiegyezés magyar alkotmányosságának az üres vázává vált negyvennyolcas törvények mellett az volt az igazibb, szellemében közelállóbb, *láthatatlan alapokmánya*.”<sup>3</sup>

A láthatatlan alkotmány metaforikus fogalma sok ellenérzést, kevesebb érvelő bírálatot váltott ki az Alkotmánybíróság kritikusai részéről. Számomra semmi ijesztő nincs abban, ha a láthatatlan alkotmányt úgy fogadjuk el, hogy az Alkotmánybíróság jobb döntései hozzásegítenek bennünket az alkotmány szavainak teljesebb megértéséhez, azaz a rejtettet láthatóvá teszik. Nem fogadom el persze azt az értelmezést, hogy a kék talárt felvéve titkos képességek birtokába jutnak egyesek, és látják azt, ami ugyan létezik, de a közember számára – legyen bár kiképzett alkotmányjogász – láthatatlan marad. Ugyancsak veszélyes eszmének, az *alkotmányos államra* nézve veszélyes eszmének, tartom azt is – erre a későbbiekben ugyancsak kitérek –, miszerint az alkotmány értelmezése, sőt talán az alkotmányra hivatkozás is az Alkotmánybíróság előjoga lenne. Az alkotmányt a köztársaság egyetlen intézményének sem adhatjuk tulajdonul.

Hogyan dolgozom én, az alkotmányvédelem munkása az alkotmánnyal? Talán arra a kérdésre is válaszolnom kell, hivatali működésemben a törvény tiszteletét vajon nem nyomja el az alkotmány(osság) iránti tagadhatatlan elkötelezettségem? Kérdezhetnék úgy is: jogász vagy alkotmányjogász volnék-e inkább? Elméleti szempontból ez sem rosszabb kérdés a többinél, nekem azonban alkotmányvédőként, jogalkalmazóként inkább csak gyakorlati válaszaim vannak. Meggyőződése, hogy nem vagyok felhatalmazva arra, hogy valaha eltekintsek az alkotmány vagy a törvény szavaitól, de ez nem tiltja meg számomra azt, hogy az erkölcsi jogokra úgy tekintsek, mint amelyek meghatározzák a jog értelmét, és az alkotmányt Ronald Dworkinhoz és a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan többnek gondoljam, mint textust. Állíthatom azt is, hogy a törvény barátja vagyok, emlékezetem szerint egyetlen egyszer sem alapítottam egyetlen ajánlást sem az alkotmány szövegére, jogi indokolásaimat mindig törvényi rendelkezésekből vezettem le<sup>4</sup>, többször emlékeztetve persze arra, hogy az adatvédelmi törvényre az alkotmány fényéből két sugár is ráhull. Abban az „esetjogi rendszerben”, amelyben az adatvédelmi biztosi ajánlások készülnek, nincs helye személyes rokon/ellen-szenvnek, önkénynek. Ha találnánk valódi ellentmondást két adatvédelmi biztosi jogi álláspont között, feltéve, hogy nem történt közben változás a pozitív jogban, komoly jogi selejtre kellene gyanakodnunk. Politikai részrehajlásnak ebben a szerepfelfogásban, szerintem tere nem lehet. Az információs jogok alkalmazásának technikai eléggé fejlettek, fogalmi pedig eléggé távol esnek a közvetlen politikai értékektől, és olyannyira mindenki kedvezményezettjük, hogy bármennyit kellemetlenkedjük is, a politikus csak belátja, hogy ez az egész a játéktér része, őt sem korlátozza jobban, mint ellenfelét, és egyiküket sem korlátozza valójában. Persze, minden alkotmányos tétel politikai vita tárgya lehet, az is, vajon elfogadjuk-e a hatályos magyar alkotmányból következőnek az információs jogok kettős célját: az állam átláthatóságát és a polgár átláthatatlanságát.

A magyar alkotmányosság fontos sajátossága az is, hogy az alkotmány – a törvényekhez hasonlóan – a parlament kezében van, ezért – ellentétben azzal, amit az alkotmányügyi bizottság elnöke gondol – nem kell attól félni, hogy az alkotmányjog fojtogatná szegény parlamentet. Magamat egyébként a parlament biztosának tartom (ezt mondja a törvény is), nemegyszer voltam a ház valamelyik bizottságának, bármely pártbeli képviselőknél, csoportjaiknak jogi tanácsadója szerepében, mely szerep nem idegen az ombudsmanságtól.

Tőlem telhető világossággal próbáltam az eddigiekben megindokolni, miért az alkotmányos jogot részletező törvény, nem pedig maga az alkotmányszöveg alapján dolgozom országgyűlési biztosként. Ez a gyakorlat nem értékválasztáson alapul – nem mondhatom, hogy az alkotmánnyal szemben lennék a törvény barátja –, hanem az alkotmányos szerkezet következménye<sup>5</sup>. Ha elvégzem azt a gondolat kísérletet, hogy a lengyel jog alapján, azaz egy tőlünk semmilyen tekintetben nem távoli jogi szituációban dolgoznék, a következőket kellene mérlegelnem:

Az 1997 októberében elfogadott új lengyel alkotmány adatvédelmi szabályát a 47. § tartalmazza „mindenkinek joga van a jogi védelemre magánélete és családi élete tekintetében.” A magyar és a lengyel alkotmány alapjogi szabályozási filozófiája eltér, emiatt a privacy védelmének néhány további részletező szabálya is bekerült az alkotmányba. A kommunikáció –

azaz a tág értelemben vett levéltitok, távközlési titok – védelmén túl maga az alkotmány biztosítja, hogy a polgárok nem kötelezhetők arra, hogy adatokat szolgáltatssanak magukról törvényi kötelezettség hiányában. A közigazgatás pedig nem gyűjthet, tárolhat, közölhet adatokat az állampolgárokról, kivéve ha az a demokratikus

államélet „szükségesség-tesztjének” megfelel<sup>6</sup>. Mindenkinek joga van hozzáférni a róla szóló hivatalos dokumentumokhoz és iratokhoz. Ugyancsak az alkotmány adja meg a jogot a hivatalos iratok adatvédelmi helyesbítésére és törlésére, pontatlanság, jogellenes adatgyűjtés esetében.

Ha ilyesféle, a lengyelhez hasonló előírásokat tartalmazna honi alkotmányunk, és nem tiltaná meg – de hát hogyan is tilthatná meg – a hivatkozást számomra a törvény, akkor az alkotmány szabályaira olykor célszerűen hivatkoznom kellene, és nem tekintném azt érinthetetlen, kimondhatatlan szentségnek, mert a modern alkotmány inkább használati eszköz, semmint totem és tabu.

Köztudott, hogy az Alkotmánybíróság – létrejötté óta – mennyire aktív az információs szabadságjogok értelmezése terén. A hazai adatvédelem-információszabadság jogrendet jelentős részben az Alkotmánybíróság nagy határozatai kényszerítették ki, és határozták meg kontúrjait. Természetes velejárója ennek, hogy az adatvédelmi biztosi ajánlások – mindig egyetértőleg – rendszeresen idézik ezeket a határozatokat. Mindenki tudja, aki a betűkkel dolgozik, hogy az idézés maga, az idézet kiválasztása, annak szövegkörnyezete nem lehet más, mint az idézett szöveg valamilyen értelmezése. Akkor is, ha az idézett szöveget tisztelve, gondosan, becsületesen járunk el. Ha tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányszöveg au-

A MODERN ALKOTMÁNY INKÁBB HASZNÁLATI ESZKÖZ, SEMMINT TOTEM ÉS TABU.

tentikus értelmezését adja, minden erre irányuló további jogalkalmazói hivatkozás közvetlenül az alkotmánybíróági döntés, közvetve pedig az alkotmány értelmezését tartalmazza. További megfontolásokat igényel az is, hogy míg az Alkotmánybíróóság döntése mindenre kötelező, annak indokolása – nézetem szerint – nem. Nem kivételes az sem, hogy a határozat indokolása – különösen, ha a szükségesnél bőbeszédűbb – olykor elkalandozik magától a határozat tartalmától. Az indokolás elfogadására nincsen kényszer, az ilyen alkotmánybíróági szöveg tisztelete annak meggyőző erején alapulhat.

Alkotmány és hatósági jogalkalmazás között ennél sokkal szorosabb kapcsolat is lehetséges. Számos adatvédelmi biztos vizsgálatot folytattam jogosulatlan titkosszolgálati és rendőrségi adatkezelések ügyében, amelyekben – igaz, megint csak törvényi indoklás bázisán, de – súlyos, többször különleges adatok kezelésével összefüggő, alapjogi sérelmeket állapítottam meg, és ezt utóbb már a hatóság sem vitatta<sup>7</sup>. Az utcán dolgozó rendőr, még ha eközben csak a szolgálati szabályzatra, belső utasításokra is gondol, talán mindennap alkotmányt alkalmaz.

Titokfelügyeleti jogkörömben több alkalommal kellett a minősítés jogszerűségét vizsgálnom, ami sokszor kemény dió. Nézetem szerint az államtitok minden minősítője ugyancsak kénytelen alkotmányt értelmezni minden egyes minősítési döntése során. Ez pedig az államtitkot szabályozó törvény fogalmi szerkezetéből fakad, ugyanis a minősítendő adat törvényi kellékeinek megléte önmagában nem teszi törvényessé a minősítést, hanem magának a minősítőnek kell egy alkotmányos „szükségesség-teszt”-et elvégeznie. Olvassuk el figyelmesen a törvényszöveget: „Államtitok az az adat, amely e törvény mellékletében ... meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala... sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság ... (a törvény által meghatározott)... érdekeit.”<sup>8</sup>

Ez a döntés az alkotmány 61. §-ának, az információszabadságnak olyan korlátozása, amely – törvény rendelkezése alapján – egyedi alkotmányossági vizsgálatra kényszeríti a jogalkalmazót.

Az állampolgár is hoz alkotmányos megfontolás szerint személyes döntést. Arról, hogy a polgári engedetlenség mögött, ha nem is alkotmányi, de alkotmányossági megfontolások állhatnak, talán fölösleges is külön szólni. Ez – bár nem *döntés* –, ugyancsak áll a populáris akcióra is.

Az állampolgár jogkövető vagy anómiás viselkedése sokszor alkotmányos megfontoláson alapul. Végezzünk el egy gondolatkísérletet: Egy embernek van

két fia, a fiúk között egy év a korkülönbség. Mindhárom férfi pacifista meggyőződésű, ám kerülik a hősi gesztusokat. Hadköteles sorba jutva az első fiút behívják katonának, aki az apa orvos barátjának segítségével, hamis egészségügyi személyes adatokat szolgáltatva a hatóságnak, kivonja magát a hadkötelezettség alól. Mire a második fiút sorozzák, az állam már meghajolt az emberi jogi érvek előtt, lehetővé teszi a polgári szolgálatot. Az alkotmány és az alkotmányosság konfliktusát átgondolva, úgy vélik, nincs erkölcsi joguk újból csalni, a készséges barát segítségét nem veszik igénybe, a második fiú már a bevonulást választja. Az adózástól a közlekedésig további példákat találhatunk arra, hogy személyes döntéseinkben az alkotmányt és az alkotmányosság eszméit értelmezzük, alkalmazzuk.

A Magyar Köztársaság elmúlt tíz évének minden sikerét a szabadságjogok biztosítása terén elért eredményeknek tudhatjuk be. Ha az alkotmányos jogok biztosításában kevésbé lettünk volna sikeresek, ellentétes tébolyok rángatnák az országot ide és oda, az állampolgárokat az állam arra készítené, hogy értékek helyett újabb és újabb önéletrajzokat, rosszabb esetben feljelentéseket termeljenek.

## JEGYZETEK

1. Kemény Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Szépirodalmi Könyvkiadó, 1982., 29. o.
2. Kemény Zsigmond: *uo.*
3. Bibó István: *Eltorzult magyar alkot, zsákutcs magyar történelem*. In: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, 1986., 587. o.
4. Ha a többi hazai ombudsman serényebb a közvetlen alkotmányi hivatkozások terén, ez az alkalmazandó joganyag eltérő voltából is következhet.
5. Az alkotmány az információs jogokról annyit mond, hogy „mindenkit megillet a ... személyes adatok védelméhez való jog”, „mindenkinek joga van... arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”
6. Nick Platten: *Poland legislates on data protection to pave its way for EU membership, Privacy Laws and Business* Issue No 44, July 1998 – A cím beszédes: – *Lengyelország adatvédelmi törvényhozással kövezi ki útját az EU-tagsághoz*.
7. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*. ABI, 1995–1996 54–59. o., *Az adatvédelmi biztos beszámolója*. 1997, 62–68. o. A rendőrség alkotmányos működése központi gondolata Szikinger István munkásságának: Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998.
8. 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról, 3. § (1)

# HOLLÓ ANDRÁS

1. Az alkotmány norma-tartalmát, alkalmazhatóságát illetően álláspontom nem tér el az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtettektől: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek, korábitól gyökeresen különböző új minőséget vezetett be, azzal a meghatározással, hogy «a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam»... Az alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésének fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaival együtt.” Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény a mértékadó nyugat-európai demokráciák alkotmányos be rendezkedésének mércéjével is minősíthetően – tartalmában – új alkotmányt jelentett. Az alkotmány első sorban az Alkotmánybíróság gyakorlatában vált alkalmazhatóvá, értelmezhetővé. Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmánybíróság 9 éve alatt meghozott határozataival együtt jelenti az értelmezett (tehát látható) alkotmányt.

Ez a megállapítás nem zárja ki annak a követelménynek az indokoltságát, hogy a politikai rendszerváltozás lezárását és a harmadik évezred nyitányát a Magyar Köztársaság új alkotmánya fémjelezze. Az új alkotmány tartalmilag is kíván a jelenlegi alkotmány lényegi tartalmát nem érintő változtatásokat, fejlesztéseket. Az alkotmányozást tehát a magam részéről a kontinuitás alapján tudom elképzelni. (Ehhez képest az előző parlamenti ciklus Alkotmányelőkészítő Bizottsága által írásba foglalt „nyers” tervet kiinduló munkaanyagként elfogadható.)

Néhány elvi felvetést, példát említve a változtatásokra.

– A parlamentáris kormányzati rendszer fenntartása mellett indokolt újragondolni a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a köztársasági elnök alkotmányjogi viszonyát:

– A megfelelő közjogi egyensúly kialakítása érdekében felmerülhet a köztársasági elnök alkotmányba foglalt jogosítványinak a felülvizsgálata (például az erősen korlátozott parlament-feloszlatási joga, kineve-

zési (felmentési) jogának a kormánytagokra szűkítése stb.);

– A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyában megfontolandó a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározása; e körben a kormány csak kifejezett felhatalmazással szabályozhatna; e körön kívül – általános alkotmányos felhatalmazással – eredeti szabályozási hatáskört kaphatna. (Ide kapcsolható felvétel: szűk körben, az úgynevezett alkotmányos szervekre vonatkozó törvényeknek visszaadni az „alkotmányerejű” rangot –, s megszüntetni az ún. 2/3-os törvényi formát...);

– Az Alkotmánybíróság közjogi státuszának védelmét, megerősítését jelentené a hatáskörök kizárólagosan alkotmányszintű szabályozása.

Az alábbiakban erről kívánok részletesen szólni.

Az Alkotmánybíróságot – a dolog természeté szerint – az alkotmány hozza létre. Sajátos, a többi alkotmányos szervtől (például Országgyűlés, kormány, köztársasági elnök) eltérő speciális közjogi pozícióját az alkotmányozó hatalomhoz való közvetlen viszonya határozza meg. Az alkotmányozó hatalom mint egységes, a népszuverenitás elvén alapuló hatalom teremti meg az alkotmányos jogállamnak a hatalmi ágak elválasztásán alapuló szerkezetét, a hatalomgyakorlás belső szervezését, kifejezésre juttatva azt a „politikai-etikai gondolatot”, hogy a hatalomgyakorlás ezzel az önkorlátozással veti alá magát „... a maga helyessége feletti ítélkezésnek...” (Bibó).

Az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalomtól az alkotmányban előírt hatalomgyakorlás ellenőrzésére kapott alkotmányi felhatalmazást. Ez azt jelenti, hogy alkotmányos joga van az alkotmánynak való megfelelés eldöntésére, az alkotmányosság – „végső fokon” – kizárólagos kinyilvánítására. Az Alkotmánybíróság számára ez a felhatalmazás – a többi alkotmányos szervhez képest – a legközvetlenebb viszonyt hozta létre az alkotmányozó hatalommal. Az Alkotmánybíróság alárendelt közjogi pozíciója kizárólag az alkotmányozó hatalomhoz képest érvényesül, mivel a többi alkotmányos szerv alkotmánynak megfelelő működését illetően meghatározó, befolyásoló szerepe van.

Ezen elvi kiindulás alapján helyezkedek arra az álláspontra, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítása az alkotmányozó hatalom hatáskörébe

tartozik. Ezért nem fogadható el számomra a hatáskör meghatározásának – alkotmányi felhatalmazással – a törvényhozó hatalom hatáskörébe adása.

Az alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság alkotmányon alapuló hatásköre kizárólag a jogszabályok utólagos normakontrolljára terjed ki: „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” Az Alkotmánybíróság több hatásköri szabályát – alkotmányi felhatalmazással – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) határozza meg. [Lásd: Abtv. 1. § a), c), d), e), f) és g) pontjait; az 1. § h) pontja tovább delegál az úgynevezett „egyszerű”, tehát nem 2/3-os törvényhozásra is hatáskörmegállítási lehetőséget.]

A hatályos jogi megoldás (az alkotmány és az Abtv. viszonyában) azt jelenti, hogy az utólagos normakontroll hatáskörén kívül kizárólag a törvényhozó hatalomtól függ, milyen hatáskört biztosít, vagy von el az Alkotmánybíróságtól. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság – fent részletezett – közjogi pozíciójával ez összeegyeztethetetlen. A törvényhozó hatalom adott politikai összetételű kormányzati túlsúlyától függően – alkotmányosan! – korlátozhatja az Alkotmánybíróság tevékenységét, hatáskört vonhat el a testülettől (és persze adhat is hatásköröket...).

Megjegyezzem az Abtv. – eredetileg – alkotmányerejű törvénynek minősült. Az elvi probléma az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvénnyel vált élővé. E törvény szüntette meg ugyanis az Alkotmánybíróság Abtv.-ben rögzített hatáskörének az alkotmánnyal azonos védelmét. Ez azzal az eredménnyel járt, hogy az Alkotmánybíróságra, elsősorban a hatáskörre vonatkozó részletes szabályok jogforrasi szintje alacsonyabb lett a többi alkotmányos szerv – Országgyűlés, kormány, köztársasági elnök – hatáskörének (változatlan alkotmányszintű) szabályozásához képest. Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a „szilárd parlamentáris rendszer kialakulása”, a „stabil kormányzati működés biztosítása” érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriát. Az alkotmányt megváltoztató törvényen kívül nem maradt az alkotmányban olyan szabály (a címerről, zászlóról és azok használatáról szóló törvény kivételével), amely valamely törvény elfogadásához valamennyi országgyűlési képviselő 2/3-ának szavazatát igényelné.

A törvényhozói elhatározás-függő alkotmánybírói hatáskör-korlátozás diszfunkcionális veszélyére egy gyakorlati példát említek.

Az előzmény egy konkrét alkotmánybírói határozat, amely az úgynevezett összeférhetetlenségi törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenes-

ségének a vizsgálatát végezte el. [Lásd az általam előadó bíróként jegyzett 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot.] Több mint ötven országgyűlési képviselő kérte e törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát a zárószavazás előtt. Az Országgyűlés az indítványozás tényét figyelmen kívül hagyva a törvényt megszavazta. (Az Alkotmánybíróság ezért csak utólagos normakontroll hatáskörben tudott eljárni.) Az országgyűlési képviselők azonban – mivel előzetes normakontroll kérelmüket a törvényhozási eljárás során nem vették figyelembe – az országgyűlési Hárszabályról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat alkotmányossági vizsgálatát kérték. Az Alkotmánybíróság e határozatában – többek között – kifejtette, hogy az előzetes normakontroll iránti kérelmet figyelmen kívül hagyva megszavazott törvény – az erre vonatkozó indítvány alapján – a jövőben, érvénytelenség miatt, alapot ad visszamenő hatályú megsemmisítésre.

Ez a megállapítás eredményezte, hogy mind a kormányzati, mind az ellenzéki oldal sajátos értelmezéssel felfedezte a nyolc éve hatályos Abtv. hatásköri szabályát. A határozatot követő nyilatkozatok az előzetes normakontrollt a parlamenti munkát, a törvényalkotást ellehetetlenítő káros „obstrukciós intézménynek” minősítették. (A minősítés természetesen hibás. Ugyanis minden jogi garancia, így az előzetes normakontroll jogszerű felhasználását is motiválhatja az időhúzás, a törvényalkotási folyamat tudatos lassítása. Ez a visszaélési lehetőség alkotmányossági szempontból nem releváns, nem teszi magát az intézményt az obstrukció intézményévé, nem lesz alkotmányellenes. Idézve a határozatból: „Valamely törvényjavaslat mihamarabbi elfogadásához fűződő jogbiztonsági szemponthoz alkotmányosan mellérendelődhet a törvényhozási folyamatba beépített intézményes alkotmányvédelem, alkotmánybírói hatáskör.”)

Az Alkotmánybíróság e határozatában nem tett mást, mint összhangban eddigi gyakorlatával, nyilvánvalóvá tette, hogy az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság határozatát követően, nem sok idő elteltével, megérkezett a kormány „jogi válasza”: törvényjavaslat az előzetes normakontroll megszüntetése tárgyában...

Az Alkotmánybíróság eljárásának eredményeként megállapította – mivel nem alkotmányban rögzített hatáskörrel van szó –, az előzetes normakontroll korlátozására irányuló törvényjavaslat nem alkotmányellenes.

Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az eredeti alkotmányozói szándék – amire az előzőekben utal-

tam –, nevezetesen a jogállam új intézményére, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás, a többi alkotmányos szervevel együtt alkotmányjogilag változatlanul indokolható. Ezen szervekre – így az Alkotmánybíróságra is – vonatkozó szabályok alkotmányba foglalása ugyanis önmagában nem érinti az alkotmánymódosítás indokaként megfogalmazott stabil kormányzati működést, illetve annak biztosítását.

Az Alkotmánybíróság összes hatáskörének alkotmányi szintű szabályozása a mindenkori kormánnyal szemben jelent megfelelő garanciát. „Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírói hatáskör-felülvizsgálatban keressék. A jelen ügyben vizsgált törvényjavaslat – az alkotmányozási folyamatból kiragadott, egyedi hatáskörmódosítás – keletkezési körülményei is ezt támasztják alá.” [60/1997. (XII. 29.) AB határozat III/2. pontja].

2. Az Alkotmánybíróság közjogi pozíciójának elvi alapjairól mondottakból számomra nyilvánvalóan következik, hogy az alkotmány autentikus, kötelező értelmezése az Alkotmánybíróság hatáskörébe kell hogy tartozzon. Ez a megállapítás ugyanakkor a jelenlegi alkotmányi és törvényi (Abtv.) szabályozásból is levezethető. Az utólagos normakontroll hatáskör gyakorlása során a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata eredményeként az alkotmány adott tételével való összevetés mint értelmező művelet, direkt alkotmányi felhatalmazás eredménye. Az Alkotmánybíróság indítvány alapján a konkrét ügyben – a vizsgált jogszabály relációjában – adott alkotmányjogi összefüggésben mondja ki (bontja ki) egy vagy több alkotmányos tétel tartalmát, másszóval: alkotmányos tételre hivatkozással az alkotmányos vagy alkotmánysértő minősítést. Ezzel a döntésével az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály tekintetében felülvizsgálta és véglegesen [kötelezően: Abtv. 27. § (2) bekezdés] elbírálta a jogalkotói alkotmányértelmezést.

A többi – Abtv.-ben meghatározott – hatáskör (a korlátozott előzetes normakontroll, a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az alkotmánysértő mulasztás megállapítása, az alkotmányjogi panasz elbírálása, a hatásköri összeütközés) tekintetében is nyilvánvalóan felmerül alkotmányértelmezés. Ez a fajta alkotmányértelmezés az alkotmánybíráskodás lényegéből, az Alkotmánybíróság működéséből fakadó, funkcionális vagy konkrét alkotmányértelmezés.

Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányértelmező tevékenységét a vizsgált jogszabály tekintetében differenciáltan gyakorolja. Az indítványból kiindulva az abban megjelölt alkotmányossági problémát az Alkot-

mánybíróság esetenként, a tágabb alkotmányjogi összefüggések közérdekű voltára alapozva, az alkotmányi rendelkezés értelmezésének általános jelentőséget adva, elvi tételt fogalmaz meg a határozat rendelkező részében. [Például információs önrendelkezési jog tartalma: 15/1991. (IV. 13.) AB hat.; vallásszabadság tartalma: 4/1993. (II. 12.) AB hat.; a környezetvédelmi status quo fenntartása: 28/1994. (VI. 24.) AB hat. stb.]

Más esetben a vizsgált jogszabály alkotmányellenességének megállapítása helyett – a jogszabály homályossága, nem egyértelmű tartama miatt – a hatályos jog kímélésének megfontolásából fogalmazza meg az adott norma alkalmazásának alkotmányos követelményét [például 38/1993. (VI. 11.) AB hat.; 36/1994. (VI. 24.) AB hat.; 43/1995. (VI. 30.) AB hat.; 58/1995. (IX. 15.) AB hat.; 30/1998. (VI. 25.) AB hat.]. Nyilvánvaló elvi korlátja e gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény nem eredményezhet új normát. (Az Alkotmánybíróság e gyakorlatának hatásköri szabályként való megfogalmazását feltétlenül indokoltnak tartom.)

Az Alkotmánybíróság konkrét alkotmányértelmezése tehát az alkotmányból (utólagos normakontroll) és az alkotmányi felhatalmazás alapján az Abtv.-ből vezethető le.

Sajátos problémát jelent az Abtv. 1. § g) pontjában meghatározott absztrakt alkotmányértelmezés. Ez a hatáskör jellegében tér el a többi alkotmánybírói hatáskörtől. A funkcionális vagy konkrét alkotmányértelmezés adott alkotmányjogi relációban történik, az absztrakt alkotmányértelmezés célja egy adott alkotmányi norma generális alkalmazásának, alkalmazhatóságának meghatározása. Az Alkotmánybíróság kibontja egy adott alkotmányos tétel (norma) általános jelentését, kizárólagosan alkalmazandó tartalmát. E hatáskör gyakorlása során nem az alkotmánynak való megfelelés (viszonyítás) az alkotmánybírói eljárás tárgya, hanem maga az absztrakt alkotmányi rendelkezés tartalma.

Ez a hatáskör viszi az Alkotmánybíróságot legközelebb az alkotmányozó hatalomhoz. Ebből következően – visszautalva az alkotmánybírói hatáskörök szabályozási szintjével kapcsolatos kritikai megjegyzéseimre – az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörének Abtv. szintű szabályozása a legerőteljesebben kifogásolható.

A hatáskörgyakorlás elvi és alkotmányos határa természetesen az adott alkotmányi rendelkezésre visszavezethető értelmezés, és nem új alkotmányos tétel kimondása. Az Alkotmánybíróság nyilván nem veheti át az alkotmányozó hatalom szerepét. Az absztrakt alkotmányértelmezés veszélyéből, esetleges diszfunkciójából kiindulva – az alkotmányértelmezés cí-

## LOMNICI ZOLTÁN

mén alkotmányozás, azaz az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom szerepében – vethető fel az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörének elhagyása. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata – jellemzően az utólagos normakontroll hatáskörében eljárva –, amellyel a konkrét jogalkotói alkotmányértelmezést felülvizsgálva közérdekűnek minősítve a felmerült alkotmányjogi problémát, elvi tétellel emelve a konkrét alkotmányértelmező döntését, tárgította az absztrakt alkotmányértelmezés lehetőségét. Az absztrakt alkotmányértelmezés törvényi feltételeként meghatározott indítványozói kört lényegében tárgította. [Abtv. 24. § (6) bekezdés]

Álláspontom szerint az absztrakt alkotmányértelmezés – e hatáskör alkotmánybírósági értelmezésének megfelelően, nevezetesen: az alkotmánybírósági kormányzás, vagyis a (törvényi és rendeleti) jogalkotás folyamatában, a jogalkotó felelősségét átvállaló automatikus alkotmánybírósági alkotmányértelmezés elutasításával (31/1990. XII.18.) AB határozat) – fenntartandó. Ezt indokolja az alkotmányos élet meghatározott tényezőiből, szerveiből, közjogi tisztségviselőiből álló indítványozói kör. Ezek közül is kiemelendő szerepe van a Legfelsőbb Bíróság elnökének.

Az alkotmány bírói értelmezését, az alkotmány alkalmazását álláspontom szerint a bírótól sem lehet elvitatni. Tág értelemben ezt teszi a bíró akkor is, amikor az eljárást felfüggesztve, az adott jogszabállyal szemben megfogalmazott alkotmányossági aggályainak megfogalmazásával az Alkotmánybírósághoz fordul. Kétségtelen, hogy a konkrét értelmezést – kötelező jelleggel – az Alkotmánybíróság mondja ki, azonban alkotmánysértés megállapítása esetén nem vitatható el a bíró „közreműködő alkotmányértelmező” tevékenysége.

A jövőben elvi kérdésként merülhet fel – és itt utalok vissza a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványozói jogosultságára – a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységének viszonya a jogegységi döntések tekintetében. A jogegységi döntések indokolásában – a döntés alátámasztására – az érvelésnek alkotmányos tétellel való megerősítése, értelmezése elvileg előfordulhat. Az Alkotmánybíróság általam felfogott közjogi pozíciójából adódóan a jogegységi döntésnek a már létező alkotmánybírósági alkotmányértelmezéssel összhangban kell állnia, attól nem térhet el. Az Alkotmánybíróságot ugyanakkor nem köti a jogegységi döntésben kifejtett alkotmányértelmezés.

Normatív megoldás híján számomra precedens értékű a Legfelsőbb Bíróság elnökének az alkotmány 63. § (1) bekezdésében és a 67. §-ban megállapított alapvető jogok absztrakt alkotmányértelmezésére irányuló indítványa. [21/1996. (V. 17.) AB hat.].

A Bajai Városi Bíróság előtt folyamatban volt úgynevezett abortusz-ügy kapcsán az érdeklődés homlokterébe kerültek az alkotmány értelmezésével és az alapjogi bíraskodással kapcsolatos kérdések. A szakemberek arról vitakoztak, hogy jogosult-e a rendes bíróság az alkotmány értelmezésére, illetve alkalmas vagy alkalmassá tehető a rendes bíróság az alapjogi bíraskodásra. Sokan úgy vélik, hogy az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására csak az Alkotmánybíróság jogosult, ezért a rendes bíróságok nem alapíthatják döntéseiket az alkotmány konkrét szakaszaira. Vannak ugyanakkor olyan eretnek nézetek is, melyek szerint munkamegosztás alakulhatna ki az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság között az alapjogi bíraskodás tekintetében is.

Gyakorló jogász lévén az elméleti problémákhoz illő alázattal közelítek, de összeszedve minden bátorságomat megpróbálok választ adni arra a kérdésre, hogy milyen feladatai vannak az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak az alkotmány védelmében, rendelkezéseinek érvényre juttatásában. Megvizsgálom, hogy alkalmazható-e közvetlenül az alkotmány a bírósági ítékezésben, és tisztázni szeretném azt is, hogy a bírák képesek-e ellátni az alapjogi bíraskodással kapcsolatos feladatokat.

**I.** Melyek az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatai az alkotmány védelmében?

A szerves jogfejlődés eredményeként szerte a világon a legkülönbözőbb megoldások alakultak ki az alkotmány védelmére. Néhány országban az alkotmányossági ellenőrzést az e feladat ellátására létrehozott bíróság vagy más hasonló jogkörű szerv végzi, míg más országokban nem hoztak létre külön szervezetet, hanem a rendes bíróság, illetve a közigazgatási bíróság lát el alkotmánybíraskodási feladatokat. Az egyes országokban kiválasztott megoldás összefügg a jogi hagyományokkal, a jogrendszer sajátosságaival, és többnyire politikai alku eredménye.

Magyarországon már a múlt században megalkotott első bírói törvény is aktív fellépést biztosított a bíró számára a jogsértő törvényekkel szemben. A Magyar Királyi Kúria félretehette az általa törvénytörtőnek tartott rendelkezést. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság jogkörét is kibővítették a század elején a kormány és a miniszterek jogszabálysértő rendeleteinek felülbírálatára, tehát a közigazgatási bíróság mai szóhasználatával élve alkotmánybíraskodási jogkört is kapott.

Az alkotmánybíraskodás iránti igény már a rendszerváltást megelőzően is felmerült hazánkban, azon-

ban egy rossz emlékű próbálkozást leszámítva, érdemi előrelépés nem történt. Az alkotmány rendelkezései a gyakorlatban nem érvényesültek, az alaptörvény szerepe csupán marginális volt. A törvényalkotó a számos lehetőség közül a rendszerváltás hajnalán azt a megoldást választotta, hogy az alkotmánybíráskodási feladatokat az újonnan felállított Alkotmánybíróságra bízta, amely teljesen független a rendes bíróságoktól. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény értelmében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat. Az alkotmány 70/K. §-a értelmében ugyanakkor az alapjogi bírászkodás a rendes bíróságok feladata lett.

Szakmai körökben időről időre fellángol a vita arról, hogy milyen feladatai vannak az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak az alkotmány védelmében. Sokak szerint az alkotmány védelme döntően az Alkotmánybíróság kötelessége és e tekintetben a rendes bíróságokra csak formális szerep jut. Ebben a megközelítésben a rendes bíróságok nem értelmezhetik és nem is alkalmazhatják az alkotmány konkrét rendelkezéseit, hiszen ezek alapján a jogviták eldöntésére nincs mód.

Illő tisztelettel én vitatkoznék szeretnék ezekkel a nézetekkel, mivel úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság mellett a rendes bíróságnak is feladata az alkotmány védelme és az alaptörvény rendelkezéseinek érvényre juttatása. Álláspontom szerint a bíróságok a konkrét jogvita eldöntésénél is alkalmazhatják az alaptörvény rendelkezéseit, és arra is joguk van, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességére rámutassanak. Más kérdés persze, hogy az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítésére a törvény értelmében csak az Alkotmánybíróságnak van joga. Az alkotmány védelme tehát nem az Alkotmánybíróság monopóliuma, hanem ez több állami szerv közös feladata. A bírósági ítéleteket áttekintve számos olyan döntéssel találkoztam, amelyben az alkotmány meghatározott szakaszára hivatkozva döntötte el a jogvitát a bíróság. Megítélésem szerint az alapjogi bírászkodásból fakadó feladatok sem láthatók el anélkül, hogy a bíróság a konkrét ügyben alkalmazza az alaptörvény egyes rendelkezéseit.

A törvényalkotó akaratát ugyanakkor tiszteletben kell tartani, ezért nincs lehetőség arra, hogy a rendes bíróságok törvényi felhatalmazás nélkül alkotmánybíráskodási feladatokat lássanak el. A Legfelsőbb Bíróság egyik döntésében rámutatott, hogy kizárólag az

Alkotmánybíróság jogosult valamely jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatára, ezért a büntető eljárás során a bíróságnak valamely konkrét büntető ügy eldöntésekor nincs lehetősége annak megítélésére, hogy a cselekmény elkövetése, illetőleg elbírálása során a hatályban lévő büntető anyagi jogi vagy eljárásjogi norma ellentétben áll-e a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglalt rendelkezéssel. A törvény ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a bíróság megkeresse az Alkotmánybíróságot az alkotmányellenesnek vélt rendelkezés megsemmisítése céljából.

Az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságnak tehát az alkotmány védelme tekintetében vannak közös feladatai, de a két szervezet alapvető rendeltetése mégsem azonos. A rendeltetésszerű működés érdekében ezért egyértelműen rögzíteni kell az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok egymáshoz való

viszonyát és a konkrét feladatokat. A rendes bíróságok az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása során természetesen nem vonhatják el az Alkotmánybíróság jogkörét, de arra is ügyelni kell, hogy az Alkotmánybíróság ne váljék a rendes bíróságok feletti ellenőrző szervvé. Fűrész Klára egy tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróságnak a bírói gyakorlat vizsgálatára nincs hatásköre, azt mégis igényli, szükségességét elvileg is indokolja, sőt egy esetben gyakorolta is. Meg van tehát az elvi lehetősége annak, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok felett alkotmányossági felügyeletet gyakoroljon. Ez a megoldás ugyanakkor számos feloldhatatlan ellentmondást eredményezne. Az Alkotmánybíróság elsődleges feladata ugyanis a normakontroll, és ehhez igazodik eljárásának rendje is. A rendes bíróságok pedig konkrét jogvitákat döntenek el, és a feladatok ellátását ehhez igazodó szervezeti és eljárási garanciák biztosítják. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eljárásának rendje tehát gyökeresen eltér egymástól, ezért a rendes bíróságok tevékenységének alkotmányos ellenőrzésére az Alkotmánybíróság nem képes.

Fűrész Klára idézett tanulmánya arra is utal, hogy a bírói jogvédelem olyan alkotmányos garanciákat biztosít, amelyekkel az Alkotmánybíróság jelenleg nem rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság eljárása ez idő szerint az alkotmányos normakontroll-jellegű tevékenység követelményeit teljesíti. Ha a változás jegyében mégis megkísérelnénk a bírói garanciáknak az Alkotmánybíróságon belül történő kiépítését, ak-



kor nem csak az alkotmányos normakontroll ellátása kerülne veszélybe, de a legmagasabb bírói fórumrendszer is megduplázódna, és az Alkotmánybíróság közvetlenül a Legfelsőbb Bírósággal kerülne szembe. Két legfelsőbb bíróság közül az egyik szükségtelen, a kettős modell pedig értelmetlen.”

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatai eltérőek az alkotmány védelmében, és ezeknek a jogköröknek az összemosása nem célravezető. Az elméleti szakemberek fontos feladata lehet a két hatalmi ág hatáskörének körülírása és annak kimunkálása, hogy a rendes bíróságok az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében meddig mehetnek el.

A nemzetközi tapasztalatokat és hazai jogi hagyományainkat figyelembe véve ugyanakkor az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság feladatköre távlatilag összekapcsolható. A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete elnökségi állásfoglalásban rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság jogkörének egy része átcsoportosítható lenne a rendes bíróságokhoz. Németországban például a közigazgatási bíróságok eredményesen látnak el alkotmánybíráskodási feladatokat. Hazánkban az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák láthatnák el, így lehetővé válna az alacsony szintű jogi norma komplex felülvizsgálata. Ezt a megoldást több alkotmányjogász is támogatja, és a közigazgatási szakemberek sem idegenkednek ettől a megoldástól. Nyomatékosan szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bírák javaslatának elfogadása esetén az alkotmányossági felülvizsgálat speciális eljárási rendjét is ki kellene munkálni. Kilényi Géza alkotmánybíró úr egy előadásában arra mutatott rá, hogy a felvázolt megoldás bevezetése esetén az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság között fennállna egyfajta „igazodási kényszer”, hiszen tűrhetetlen lenne egymással szöveg ellentétben álló alkotmánybíráskodási gyakorlat kialakulása.

**2.** Képesek-e ellátni a bírák az alapjogi bíráskodásból fakadó feladatokat?

Az elmúlt évek során szakmai berkekben heves viták alakultak ki arról, hogy ki lássa el Magyarországon az alapjogi bíráskodás feladatait. A hatályos alaptörvény 70/K. §-a alapján az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Az alapjogi bíráskodás tehát az alkotmány értelmében a rendes bíróságok feladata.

A külföldi megoldásokat figyelembe véve megállapítható, hogy az egyes országokban eltérő megoldások alakultak ki az alapjogi bíráskodásra. Egy sereg

országban a rendes bíróság és az alkotmánybíróság is ellát alapjogi bíráskodással kapcsolatos feladatokat. Fűrész Klára „A jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban” című tanulmányában rámutatott, hogy azokban az országokban, ahol az alkotmánybíróság alapjogi bíráskodási feladatokat is ellát, a kettős funkció elvégzése nem problémamentes. „Az alapjogi bíráskodás közvetlenül érinti a rendes bíróságok igazságszolgáltató hatalmát, annak korlátozásával egyenlő. Nem elhanyagolható probléma származik abból is, hogy az Alkotmánybíróságnak a normakontrollra épülő eljárási rendje képes-e az igazságszolgáltatási funkció garanciális követelményeinek (például ténymegállapítási kötelezettség, nyilvánosság, közvetlenség, ésszerű határidő betartása, védelem joga stb.) eleget tenni. Talán nem véletlen, hogy a legtöbb nyugat-európai ország – a Német Szövetségi Köztársaságot kivéve – az alapjogi jogvédelemben nem biztosít teljes bírói hatáskört alkotmánybírói számára.”

A nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve elvben egyetérthetünk azzal a megoldással, hogy az alapjogi bíráskodás a rendes bíróságok feladata legyen. Joggal feltehető ugyanakkor a kérdés, hogy a magyar bírák képesek-e az alapjogi bíráskodásra. Őszintén el kell ismernem, hogy ezzel a problémával keveset foglalkoztunk, és sokan még az alapjogi bíráskodás definícióját sem tekintik egyértelműen kidolgozottnak. A szemlélet pozitív változását jelzi ugyanakkor, hogy egyre több ítéletet alapítanak az alkotmány konkrét rendelkezésére, és az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett a bírák figyelemmel kísérik a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatát is.

Az alkotmányos bíráskodás szempontjából fontosnak tartom azokat az ítéleteket, amelyek az alkotmány meghatározott rendelkezését értelmezik, és ezek figyelembevételével döntenek el a jogvitát. Az Amerikai Egyesült Államokban számos olyan bírói ítélet született, amely a közvélemény figyelmét ráirányította a konkrét alkotmányossági problémára, és ezáltal fejlesztette az alkotmányos gondolkodást. A magam részéről ezeket az ítéleteket mérföldkőnek tekintem, és az Alkotmánybíróság határozataihoz közelállóan érzem.

Közigazgatási ügyeket tárgyaló bírónak számos olyan esettel találkozom, ahol direkt módon vetődnek fel alkotmányossági kérdések. Ilyen esetekben vizsgáljuk az alaptörvény idevágó rendelkezését, és több esetben előfordult, hogy a jogvita eldöntésénél meghatározó szerepet játszott az alaptörvényben szereplő norma. Az egyik ügyben például kimondtuk az alkotmány 5. és 7. §-ára alapítva, hogy a törvénybe iktatott nemzetközi szerződések tiltják olyan társadal-

mi szervezetek létrehozását, amelyek célja a jelenlegi határok megváltoztatása. A törvénybe iktatott nemzetközi szerződések megsértése az ítélet szerint az alkotmány rendelkezésének megsértését is jelentené. Kárpótlási ügyekben is előfordult, hogy az alkotmány rendelkezéseit alkalmazva döntött a Legfelsőbb Bíróság a jogvita tárgyában.

Számos olyan ítélet születik tehát, ahol a bíróság az alkotmány 70/K. §-a alapján eljárva hozza meg döntését. El kell ismerni ugyanakkor, hogy a bírák véleménye sem egységes, és többen úgy ítélik meg, hogy a bírának ismerniük kell ugyan az alkotmány rendelkezéseit, de a döntéseket a törvények és az alacsonyabb szintű jogszabályok alapján kell meghozniuk. Az elméleti szakemberek közül többen is kifogásolják, ha a bíró az alkotmány rendelkezését értelmezni merészeli az ítéletben. Álláspontom szerint ugyanakkor nem láthatóak el az alapjogi bíraskodásból fakadó feladatok az alkotmány konkrét rendelkezésének értelmezése nélkül. Nézetem szerint tehát a rendes bíróságok bírái értelmezhetik és alkalmazhatják is az alkotmány rendelkezéseit, és jogosultak a döntésüket az alkotmány meghatározott szakaszára alapítani. Alkotmányellenesség észlelése esetén a bírónak joga, sőt kötelessége az Alkotmánybíróság megkeresése.

Az ítélezési tapasztalatok alapján állítom, hogy a rendes bíróságok bírái képesek az alapjogi bíraskodásból adódó feladatok ellátására. Tény ugyanakkor, hogy egy tanulási folyamatról van szó, amely természetesen sohasem minősíthető befejezettnek, hiszen alkotmányos gondolkodásunk is szakadatlanul változik, reményeim szerint fejlődik.

## TAKÁCS ALBERT

1. Rendkívül lényeges – de nem az utolsó – változás következett be a jogrendszer szerkezetében, amikor az alkotmány a pozitív jog részévé vált. Az alkotmány nem csupán teológiai és filozófiai, hanem jogi hatásmódját tekintve is a jogrendszer csúcsára került. Voltaképpen a pozitív jogi alkotmányban ért a deduktív (*a more geometrico*) filozófiai gondolkodási módszer a csúcsára. Ennek ellenére az alkotmány különleges jogi norma maradt, amelyben az *érvényességi alap* és az *érvényesülési igény* bizonyos mértékig mindig is elkülöníthető volt egymástól. Értelmezését és alkalmazását tekintve az alkotmány soha sem volt olyan pozitív jogszabály, mint a polgári és a büntető törvénykönyvek vagy más jogági kódexek. Az alkotmányt illetően még a legradikálisabban pozitivistá jogfelfogások is rászorultak a jogi metafizika és a ter-

mészetjog metodológiai segítségére. Ez az elméleti koherencia-deficit tulajdonképpen érthető is, ha meggondoljuk, hogy a pozitív jogi alkotmány megjelenése *fordulatot, de nem átmenetet* jelentett a jogrendszerek fejlődésében. A filozófiai gondolkodás jogi gondolkodásra való áttérésének ezt a szakadékát azóta sem sikerült áthidalni, s az alkotmánnyal kapcsolatosan a jog „párhuzamos jelenségeinek” (a politikának, a gazdaságnak, a kultúrának) hatása – kisebb vagy nagyobb mértékben – változatlanul érvényesül.

A XVIII. század a filozófia évszázada volt, a XX. század – s ha van még valami hátra, a továbbiak is – az *ideológia évszázada*. A mai korban nem gondolatok hordozói vagyunk, hanem elképzeléseket hordozunk. Azok a filozófiai bizonyosságok, amelyek egykoron a pozitív jogi alkotmány megfogalmazását megalapozták, mára jobbik esetben ideológiai panelekké, rosszabbik esetben a politikai zsidvására adható-vehető árucikké váltak. Mégis ... Van valami megnyugtató nagyszerűség abban, hogy kulturális tradícióink szerint nagy dolgok közelében sem lepusztult beszédet használni, sem kufárkodni, sem másként illetlenkedni nem szabad. A jog világának ilyen helye, ilyen dolga az alkotmány, amelynek alapvető rendeltetése még mindig az, hogy az államhatalom gyakorlásának jogi alaprendje, következésképpen az *államhatalom korlátozásának* elsődleges szabálya legyen. Az alkotmánynak ez a funkciója olyan közvetítés a múlt és a jövő között, amelynek belátása nélkül az alkotmányról beszélni egyáltalán nem szabad.

2. A modern politikai filozófia „szótárát” használva azt lehet mondani, hogy a jogi értelemben vett alkotmány megjelenésével a *társadalomelmélet társadalmi technológiává alakult át*. Az államhatalom gyakorlásának technikai önkényével szemben az alkotmány két alapvető korlátot fogalmazott meg: a *hatalommegosztás* követelményét és az *alapvető* (emberi) *jogok* intézményes biztosítását. A pozitív jogi alkotmányok megjelenése óta eltelt mintegy 200 év során mindkét korlát értelmezése lényeges változásokon ment keresztül, το τέλος-uk azonban nem változott. A hatalmi ágak elválasztásának követelménye helyett ma szinte kizárólag a hatalmi ágak egyensúlyának, *checks and balances* rendszerének igényével találkozhatunk, az alapvető jogok tartalmi megközelítése helyére pedig *eljárás*i legitimitásuk került.

Az alkotmány fogalma – a megvalósítás módszerével kapcsolatos felfogás differenciálódása, a funkcionális és a technológiai megközelítés szempontjainak szembenállása ellenére – a közhatalom (a jogosultságok) és a magánszféra (a szabadságok) közötti választóvonal kijelölésére szolgál. Az alkotmány nem lehet más, mint a társadalmi együttélés elveinek *liberális*

*minimuma*. Akiben nincs hajlandóság a szabadságok elismerése iránt, az valójában az alkotmány értelmét és megvalósításának lényegét tagadja. Ebben a vonatkozásban nem is az az elsődleges kérdés, hogy az alkotmány a szabadságok milyen kiterjedt körét biztosítja – hiszen végül is néhány szabadság megvalósulása elegendő a közhatalom határainak megvonásához –, hanem inkább az, hogy az alkotmány által garantált szabadság valóban a közhatalomtól mentes terület legyen. A liberális minimum tehát alapvetően nem mennyiségi, hanem *minőségi* kérdés. Másképpen fogalmazva: nem szükséges az alkotmány funkciójának megvalósulásához, hogy az normaszövegében teljes liberális ideológia kánont tartalmazzon.

3. Azzal, hogy az alkotmány pozitív jogszabály lett, önmagának és a jogrendszer egészének is érvényességi alapjává vált. Érvényességi alapként a társadalmi cselekvések *szűkebb körére* vonatkozik, mint a természetjogi alkotmányfogalom. Az alkotmány hatókörébe sem tartozik több jelenség, mint a jogéba általában. Ahogy a jognak, úgy az alkotmánynak a szabályozási kapacitása sem korlátlan. Eltérően a filozófiai vagy természetjogi erkölstanoktól, az alkotmány *zárt rendszer*, amelynek normáiból nem következtethetünk tetszőleges számú további normára. Ebből az is következik, hogy az alkotmány megtarthatóságáért maga az alkotmány a felelős. A különböző alkotmányoknak nem ugyanaz az érvényesítési igénye, mert az efeletti örökös és különböző alkotmányok szerint különbözőképpen lehetséges. Minél teljesebb az adott alkotmány hatalomkorlátozó funkciója, annál komplexebb az érvényesítés intézményrendszere is. Nincs azonban elvi mérce arra, hogy az adott alkotmánynak milyen fokban kell hatalomkorlátozónak lennie, így arra sem, hogy megvalósulása felett az intézmények mennyire komplex rendszere öröködjön. Bármiféle hatalomkorlátozás csak addig tarthat, amíg az alkotmány keretei között *konkrét rend* létezhet. Ezen túl már nincs megosztható és korlátozható hatalom, így az alkotmány is értelmét veszti.

Annak ellenére, hogy az alkotmány érvényesítésének intézményeiről és módszereiről mindig egy konkrét alkotmánnyal kapcsolatban beszélhetünk, mégis létezik két terület, amelyen valamilyen módon az alkotmány érvényesítésének általános problémái is vannak. Ez a két terület a *jogalkotás* és a *jogalkalmazás*. Jogállamban kézenfekvő követelmény, hogy minden intézménynek, amely jogalkotással, illetve

jogalkalmazással foglalkozik, szükségképpen feladta az alkotmány érvényesítése is, hiszen minden jogi jelentőségű cselekvésnek az alkotmány – mint alaptörvény – a végső érvényességi alapja. Ha ezek közül bármelyik ellentétben áll az alkotmány szabályaival, akkor a jogalkotás is és a jogalkalmazás is a legalapvetőbb jogsértés állapotában van. Ahogy egyetlen logikai rendszer sem ismer el érvényesnek olyan kijelentést, amely nem felel meg a következtetés szabályainak, úgy a jogrendszerben sem érvényes az olyan jogtétel, amely ellentmond a rendszer magasabb rangú jogtételeinek. Bármely jogi akaratkifejezés (jogszabály vagy ítélet) érvényessége az alkotmányból következik. Bár az alkotmánynak ez az érvényességi igénye univerzális és szükségképpen, a megvalósulás módszereiben már számottevő eltérések vannak.

Az eltérések oka az egyes jogrendszerek tagolódásának különbözőségében rejlik. Vannak – éspedig többségben vannak – jogrendszerek, amelyekben a közjog elsőbbsége érvényesül, s vannak, amelyekben a közjog és a magánjog lényegében két egyenrangú jogterület. Ez utóbbiakban voltaképpen a jogrendszer nem is tagolódik, hanem egységes. A közjog elsőbbségén nyugvó jogrendszerekben a jogi érvényesség *közjogi* és *magánjogi* fogalma nem esik egybe, míg az egységes jogrendszerek a jogi érvényesség vonatkozásában annak *magánjogi* fogalmát használják. A kétféle jogi érvényesség-felfogás különbsége abban áll, hogy a közjogi érvénytelenségre *nem* hivatkozhat bárki,

míg a magánjogira *bárki* hivatkozhat. Ennek megfelelően egy adott jogrendszerben az alkotmány attól függően érvényesül, hogy van-e egy vagy több intézménye, amelynek *kizárólagos* jogosultsága az alkotmány megvalósulásának értékelése, avagy az állam konkrét funkciókra létrehozott szerveinek szétszortott hatáskörük keretei között az alkotmány érvényesítése feletti örökös és feladatuk. A kérdés tehát az, hogy „kinevezett” őre van-e az alkotmánynak, vagy erre bárki jogosult, aki jogi jelentőségű cselekményt végezhet?

Abból a tételből, hogy az alkotmány a hatalom-megosztás és az alapvető jogok fő szabályainak foglalta, következik, hogy mindazok, akik ezzel a két alkotmányos alkotórészrel jogilag releváns kapcsolatban állnak, bizonyos értelemben az alkotmánynak is őrei. A gyakorlati alkotmányvédelem szempontjából azonban mégis túlságosan nehezen intézményesíthető lenne, ha például a „népet” mint minden hatalom forrását és az ellenállási jog alanyát az alkotmányvé-

delem elemének tartanánk. A politikai reprezentáció és a választási rendszer XX. századi technikáinak tükrében egy ilyen felfogás megbocsáthatatlanul naívnak és hatástalannak bizonyulna. Egy ilyen kiterjesztő és idealizáló felfogással szemben úgy vélem, hogy azok az intézmények az alkotmány őrei, amelyek az alkotmányhoz kapcsolódó politikai és jogi *alapdöntések ellenőrzésére és ellensúlyozására alkalmasak*. Mindazok az intézmények, amelyek tényleges politikai alapdöntéseket hoznak, illetve azokat végrehajtják, nem őrei az alkotmánynak, még akkor sem, ha feladatkörükben és fogadalmukban első helyen áll az alkotmány érvényesüléséről való gondoskodás kötelessége. Politikai nézőpont kérdése ugyan annak értékelése, hogy a parlament alapdöntéseinek végrehajtója-e a kormány, avagy éppen fordítva: a parlament hajtja-e végre a kormány politikai szándékait, azt azonban mindenképpen elvi tételnek tartom, hogy a parlamentáris kormányzás pártpolitikai valóságában sem a parlament, sem a kormány *nem őre* az alkotmánynak. Ahhoz, hogy azok legyenek, hiányzik jogi eszköztárukból a kölcsönös ellenőrzés hatékony instrumentárium. Hogy az ilyen eszközök a parlament oldalán hiányoznak – kivéve a parlamenti kormánytöbbség és az ellenzék erőviszonyának alkotmányos puccs formáját öltő megváltozását –, általánosan elfogadott megállapítása a szakirodalomnak. Az viszont a magyar alkotmányjog sajátossága – de ilyenként az irodalomban szintén széles körben egyetértéssel övezett értékelés –, hogy a parlamentarizmus elveinek megfelelő házfelosztási jog hiánya miatt a végrehajtó hatalom oldalán rendelkezésre álló jogi ellenőrzési és ellensúlyozási eszközök még a parlamenténél is hiányosabbak. Az alkotmány érvényesülésének őrzésére szolgáló intézményeket a hatalmi funkciók feletti kontroll lehetőségek olyan birtokosai között kell keresnünk, akik *nem részesei* a politikai alapdöntések meghozatalának. Ilyen funkciót gyakorol látszólag az *államfő*, s ténylegesen ilyen funkcióval rendelkezik az *alkotmánybíráskodás*.

4. Nem véletlen, hogy az államfő alkotmány őrző funkciójának igénye a politikai alapdöntések parlamentáris elvek szerinti meghozatalának egyik legzűrzavarosabb időszakában: Németország 1921 és 1933 közötti alkotmánytörténetében merült fel. Ebben a gondolatban voltaképpen a Benjamin Cons-

tant-féle „semleges hatalom” idealizálása kelt új életre, s tulajdonképpen a demokratikus alkotmányosság *autokratikus* elvek szerinti meghaladását jelentette. Ez önmagában nem baj, hiszen ma már egyetlen alaposabb elmélet sem tartja az alkotmányos államok egyedüli legitimitási bázisának a demokratikus legitimitást. Az Egyesült Államok alkotmányának kommentátorai szinte hivalkodva említik, hogy alaptörvényük egyaránt épített a demokratikus, az autokratikus és az arisztokratikus hatalomgyakorlás elveire. Azért mindháromra, mert külön-külön mindegyiktől tartottak az alapító atyák. Azok a törekvések, amelyek az államfő „semleges”, valójában – a személytől függetlenül – autokratikus hatalmában az alkotmány őrnek funkcióját kívánják láttatni, csak akkor elfogadhatóak, ha az államfő hatalmának megvan a maga hatékony demokratikus ellensúlya. Ellenkező esetben az államfő alkotmány őrvévé tétele olyan „társadalmi szerződés”, mint Thomas Hobbes-é. Ez pedig az alkotmányjog előtti alkotmány idejébe vinne vissza minden alkotmányosságot.

Nézetem szerint, ha az államfő hatalmának van ellensúlya, alkotmányvédő szerepe akkor sem tekinthető valódi alkotmányvédelemnek. Az államfő lehetőségeinek körébe tartozó eszközök egy része – alapvetően a klasszikus vétőjog – a politikai hatalommeg-

osztás területére tartozik, s maga is *politikai alapdöntés*. A vétő alkotmányossága ugyanolyan szempontok szerint ítéltető és ítélandó meg, mint annak a törvénynek az alkotmányossága, amely ellen a vétőt emelték. Ahogy a törvényhozás nem tekinthető alkotmányvédelmi intézménynek, úgy a törvényhozási vétő sem az. Az államfő másik eszköze, amelyet az alkotmányvédelemmel kapcsolatba szoktak hozni, a törvény kihirdetésének késleltetése. Ebben a

körben az államfő azért nem őre az alkotmánynak, mert annak érvényesülését a törvényhozás ellenében *saját jogán* nem biztosíthatja. A törvény kihirdetésének késleltetése inkább *időt* biztosít a demokratikus döntési eljáráshoz, noha tudvalevő, hogy a demokráciának az idő szükséges, de nem elégséges feltétele. Az államfő kihirdetési halasztása csak a szükséges feltételt biztosítja, az elégségest azonban már nem. Az alkotmányvédő funkcióhoz legközelebb azok az eszközök állnak, amelyeket az államfő a *szükségállapoti alkotmány* értelmében alkalmazhat. A szükségállapot annak alkotmányos elismerése, hogy a „rendes” al-

kormányvédelmi intézmények már nem hatékonyak az alkotmányos rend megvédésére. A rendkívüli államfői hatalom az alkotmány távlati megőrzéséhez fűződő érdekek *ultima ratio*ja, amelyet már csak a hatékonyság *jogon túli* elve legitimál. E ponton az alkotmányvédelem visszatér az alkotmánygondolat természetjogi alapjaihoz.

5. Az alkotmány védelmét illetően egyedül a bírászkodás az, amely képes ezt a funkciót a jog zárt rendszerében, az alkotmány elsőbbségére tekintettel megvalósítani. Más kérdés, hogy a bírászkodás – mint hatalmi ág – doktrínér felfogása sokáig eltiltotta a bíróságokat attól, hogy gyakorolják az alkotmány őreinek szerepét. Ebben a vonatkozásban a francia alkotmányelmélet különösen következetes és hatásos volt. A fordulat sem annyira az elmélet változása, mint inkább praktikus szükségletek miatt következett be, hiszen az Egyesült Államokban, ahol ez először ment végbe, Alexander Hamilton a *Federalist Papers*ben szinte Montesquieu-vel egybehangzóan érvelt a bíróságok alárendelt és önálló hatalma mellett. Kifejtette, hogy az alkotmánnyal kapcsolatban a bíróságoknak sem hatalmuk, sem akaratuk nincs, de joguk van a véleményformálásra és az értelmezésre. Maga az amerikai alkotmány csak arról intézkedett, hogy a bírósági jogalkalmazás során a szövetségi alkotmány és a szövetségi törvények akkor is kötelezőek, ha a tagállamok alkotmányai és törvényei azoktól eltérő rendelkezéseket tartalmaznak. Az alkotmány közvetlen bírósági alkalmazásának lehetőségét kimondó *Marbury v. Madison* esetben (1803), de a még ennél is jelentősebb *McCulloch v. Maryland* esetben (1819) kifejtett álláspont is egyértelműen gyakorlati politikai célokat szolgált, éspedig az unió hatáskörének kiszélesítését a tagállamok autonómiájával szemben. Az amerikai gyakorlat – legalábbis első lépéseinél – nem az alkotmánybíráskodás szükségességét fogalmazta meg, hanem azt a követelményt, hogy föderatív államszerkezetben mellőzhetetlen egy olyan szerv, amely a központi állam és a tagállamok eltérő jogalkotásban rejlő konfliktusaiban rendszeresen döntést hozhat.

A föderáció védelmétől az alkotmánybíráskodás irányába tett jelentős lépésként értékelhető az értelmező bírósági jogalkalmazásnak az *alapjogokra* való kiterjesztése. Az amerikai gyakorlat első esetei ebben a körben is a szövetségi jog és a tagállami jog konfliktusának feloldására irányultak – a szövetségi jog elsőbbségének védelme alapján. E keretek között azonban az alapjogok bírósági védelme fokozatosan *önálló* funkcióvá erősödött. Erre annál inkább megfelelő intézménynek mutatkozott a bírósági eljárás, mert az amerikai alkotmány az alapjogokat *fel-*

*tétlenül érvényes* jogosultságokként fogalmazta meg. A vitatott törvény kapcsán a bírói jogértelmezés nem lehetett egyéb, mint az alkotmány adott esetben való érvényesülési igényének újbóli és helyes meghatározása. A törvényhozó normatív döntésének eseti bírósági újraértékelhetőségét talán a leghatározottabban a *Plessy v. Ferguson* esetben (1896) megfogalmazott jogelv fejezte ki. A jogalkalmazás Hamilton-féle koncepciójától eltérően ettől az időponttól kezdve a bíróságokat gyakorlatilag önálló, a törvényhozással és a végrehajtással *egyenrangú* hatalmi ágazatnak tekinthetjük. E tendencia kiteljesedése 1936-ig érte el az Egyesült Államokban a csúcspontját, amikor a bírósági joggyakorlatból következő alkotmányvédelem a szociális és gazdaságpolitikai tárgyú törvények vizsgálatára is kiterjeszkedett – a *New Deal* ellenében. A bírósági alkotmányvédelem érdeklődése 1945 után ismét a szabadságjogok felé fordult, mert ekkor az *american way of life* tűnt a törvények által leginkább veszélyeztetett területnek. A hangsúlyok áthelyeződése és visszahelyeződése jól megvilágítja azt, hogy a bírósági alkotmányvédelem amerikai modelljében a *közvélemény* mennyire meghatározó tényezőnek bizonyult.

6. Az alkotmány megőrzésére szolgáló intézmények története Európában egészen más utat járt be. Talán azért, mert a kontinensen az önálló hatalmi ágak kialakulását és működését nem elsősorban a praktikus célszerűségnek kellett legitimálnia. Az európai alkotmányok a XIX. század során az alkotmánybíráskodás *semmilyen formáját* nem ismerték el, azon az alapon, hogy a hatalmi ágak bármiféle egybemosódása ellentétes lenne az alkotmány funkciójával. Eltérő elvi alapokon álló kivételként a XX. század elején is csak az osztrák alkotmánybíráskodás említhető. A weimari alkotmány alapján működő Birodalmi Törvényszék pedig az európai alkotmányfejlődés tipikus *koraszülötte*. E testület kizárólag a birodalmi és a tartományi jog viszonyát vizsgálhatta az alkotmány alapján, de a birodalmi alkotmány és a birodalmi törvények megfelelését már nem. A Birodalmi Törvényszék azonban ezt a korlátozott alkotmánybíráskodási funkcióját sem gyakorolta fennállása alatt, noha a korabeli államjogtudomány számos jogszabályt tartott számon, amelyek a tudományos közvélemény szerint egyértelműen alkotmányellenesek voltak.

A második világháború utáni alkotmányozásból azért érdemel külön figyelmet a Német Szövetségi Alkotmánybíráskodás létrehozása, mert ez a testület sokak számára „az” alkotmánybíráskodás. Hozzátehetjük: nem is alaptalanul. Mindemellett bizonyított, hogy az alkotmánybíráskodás intézménye – a különleges

történelmi helyzet miatt – az amerikai tapasztalatok nyomán került be a bonni alaptörvénybe. De lényeges módosításokkal. A legfontosabb, hogy a német alkotmányozónak kerülnie kellett minden olyan megoldást, amely a központi állam erősítésére alkalmas. Ezért az alkotmány – eltérően az Egyesült Államoktól – a bírói funkcióval kapcsolatos alapvető hatásköröket nem a szövetség szintjére, hanem a *tartományokéra* telepítette. Ezzel lehetetlenné vált az a megoldás, hogy az alkotmánybíráskodás feladatait „hétköznapi” módon a rendes bíróságok lássák el. Ám maga az alkotmány-

bíráskodás intézménye a sajátos német feltételek között sem tűnhetett el. Az alkotmányvédelem „ünnepi” feladatainak ellátására *külön* szervezett alkotmánybíróságok jöttek létre, amelyek a bonni alaptörvény szerkezetében részei a bírósági rendszernek, tényleges funkciójukat tekintve azonban nem. Az alkotmánybíróság tevékenysége nem igazságszolgáltatási funkció, hanem annak *előfeltétele*. Ez a testület nem egyszerűen alkalmaz-

za az alkotmányt – ahogy ezt az igazságszolgáltatás keretében működő rendes bíróságok teszik –, hanem az alkotmányt *alkotmányossági vita* esetén alkalmazza. Az alkotmányossági vita eldöntése több is és más is, mint a jog bírói alkalmazása vagy nem alkalmazása. A rendes bírósági rendszerben – vagy ettől a rendszertől – elkülönülő alkotmánybíróságok a hatalommegosztás újabb elemei. Az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatban az alkotmánybíróságok monopóliummal rendelkeznek. Emiatt alkotmányos jelentőségük is más, mint az alkotmánybíráskodást végző rendes bíróságoké. A jogszabályok közjogi érvényességének sajátosságát kifejező alkotmánybíróság – a német felfogás szerint – a *jogbiztonságnak* is alapvető garanciája. Az alkotmánybírósági döntés *erga omnes* jellege folytán sem lehetőség, sem szükség nincs a bírósági esetjog lassú és kacskaringós egységesülésére.

7 Néhány hatásköri szabálytól eltekintve a magyar alkotmányjog a német alkotmánybíráskodási modellhez nagyon hasonló megoldást honosított meg. Az a kijelentés is megkockáztatható, hogy a magyar Alkotmánybíróság ítélkezési stílusa is nagyban hasonlít a szövetségi alkotmánybíróságéra. Az alkotmánybí-

rósági alkotmánybíráskodás mai itthoni rendszere természetesen átalakítható, s a rendes bíróságoknak is juttathatók alkotmányvédelmi feladatok. Ennek azonban jelentős konzekvenciái lennének a bíróságok funkciójára nézve. Az amerikai típusú jogalkalmazásos alkotmányvédelem alkotmánybíróságunk ezirányú szerepének monopóliumát, s ezzel az Alkotmánybíróság létjogosultságát megszünteti. Ha a rendes bíróságok alkotmányossági felülvizsgálatra kapnak jogot, akkor az Alkotmánybíróság csakis *fellebbviteli* bírói szervként – egyfajta szuperbíróságként –

képzeltető el, amely végső fokon biztosítja az alkotmány bírói értelmezésének és alkalmazásának egységét. A bírói jogalkalmazás „rendes” logikája irányába való elmozdulás mellett azonban a fellebbviteli fórumok *megkettőződnenek*. Az alkotmányvédelem körébe tartozó bírósági ügyek az Alkotmánybírósághoz és a Legfelsőbb Bírósághoz egyaránt kerülnének. A duplikáció csak akkor nem érvényesülne, ha a tényleges legfelsőbb bírói testület az Alkotmánybíróság lenne,

amely a Legfelsőbb Bíróság döntéseit illetően is felülvizsgálati joggal rendelkezne. A gyakorlatban ez a bírósági szintek számának *emelkedésével* járna. Ha viszont a kettősség elkerülésére olyan megoldás születne, amelyben a Legfelsőbb Bíróság – akár csak az ügyek egy részében is – a végső bírói fórum lenne, az Alkotmánybíróságra tulajdonképpen *nincs szükség*. Noha a legkülönbözőbb alkotmányvédelmi intézmények és technikák mellett lehet érvelni – s az alkotmánytörténeti tapasztalatok ehhez bőséges adalékkal szolgálnak –, ezen a területen különösen nagy óvatossággal kell mozogni. A bírósági szintek számának növelése aligha járható út, mert az eljárások olyan bonyolódásával járna, amely önmagában is felvet alkotmányossági aggályokat, többek között az alapjogok érvényesíthetőségének oldaláról. Az Alkotmánybíróság funkcióvesztésre ítéltése pedig közel tízéves működésének eredményei miatt kérdéses. Ma már van tapasztalatunk arról, hogy egy külön alkotmánybíróság általában mire képes, s arról is, hogy lehetőségeivel az Alkotmánybíróság hogyan élt. Ennek alapján nem látok okot arra, hogy az alkotmányvédelem más módszerével kellene kísérletezni.

Alkotmányunk alapján az alkotmányvédelem átértékelésére nincs lehetőség. Az alkotmány 32/A. § (1)

bekezdése az Alkotmánybíróság *kizárólagos* jogként fogalmazza meg a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát. Az alkotmány 45. § (1) bekezdése szerinti rendes bíróságok által gyakorolt igazságszolgáltatási tevékenység az alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére nem terjed ki. Az alkotmány 50. § (3) bekezdésének azon szabályából, hogy a „bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”, következik: a bíróságok a hatályos jogszabályokat alkalmazni *kötelesek*, s azok között nem szelektálhatnak annak alapján, hogy azok szerintük alkotmányosak-e avagy sem. Sem az alkotmány rendelkezései, sem a belőlük következő jogalkalmazási kötelezettség nem sérti a bírói döntés logikáját, amely szükségképpen jogértelmezésen nyugszik. A jogértelmezés eredménye az is lehet, hogy az eljáró bíró interpretációja szerint az alkalmazandó jogszabályok között ellentmondás van. Ha az ellentmondás az alkotmány és más jogszabály között feszül, akkor szükségszerű az a következtetés, hogy az alkotmányhoz képest alacsonyabb rangú jogszabály alkotmányellenes. Ennek következménye az alkotmányellenes jogszabály közjogi érvénytelensége. A közjogi érvénytelenség konzekvenciáját csakis az Alkotmánybíróság alkalmazhatja azzal, hogy az alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján megsemmisíti azokat. Az igazságszolgáltatási útra tartozó ügyben eljáró bírót az alkotmány nem hatalmazza fel arra, hogy az értelmezése szerint alkotmányellenes jogszabályt figyelmen kívül hagyja, s ezzel az érvénytelenség következményének maga szerezzen érvényt.

Az alkotmány előírásai a jogszabályok alkotmányossági szempontú értékelésével kapcsolatban egyértelműek, noha látszólag nem hézagmentesek. Az alkotmány igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései közvetlenül nem adnak választ arra a kérdésre, hogy mi történjen abban a esetben, ha az eljáró bírónak komoly aggálya van valamely hatályos jogszabály alkotmányosságát illetően. A kérdést az alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése úgy oldja meg, hogy a jogszabályok alkotmányossági szempontú vizsgálatára *monopóliumot* biztosít az Alkotmánybíróság számára. *A contrario* következik, hogy más szervnek – ideértve a bíróságokat is – nincs lehetősége a jogszabály alkotmányossági vizsgálatára. Így arra sincs, hogy az alkotmányellenesség következményét eljárása során maga érvényesítse. Mindez nem csökkenti a bíróságok jogértelmezéssel kapcsolatos feladatait és felelősségét, hanem eljárási következményei vannak. Éspedig az, hogy az Alkotmánybíróság eljárása mellőzhetetlenné válik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerint abban az esetben, ha a bíró az előtte folyamatban levő ügy elbírál-

ása során arra a meggyőződésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárását köteles kezdeményezni a bírósági eljárás egyidejű *felfüggesztése* mellett. A hatáskörébe nem tartozó alkotmányossági kérdést nem döntheti el, hanem abban az Alkotmánybíróság ítéletére kell hagyatkoznia, amely mindenkire, így rá is kötelező. Ha az Alkotmánybíróság az eljáró bíró alkotmányossági aggályát nem osztotta, a bíró akkor is *köteles* a kérdéses jogszabályt alkalmazni, ha véleménye az alkotmányellenesség kérdésében változatlan. Az alkotmányosságról való döntés olyan *előkérdés* a bírósági eljárásban, amelyre a bíró jogalkalmazó funkciója a mai magyar alkotmányjog szerint nem terjed ki. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38.§ (1) bekezdése szerinti – eldöntendő előkérdéssel kapcsolatos – bírói eljárás-felfüggesztési lehetőség egyébként illeszkedik mind a polgári eljárás, mind a büntető eljárás bírósági szakára vonatkozó – ma már tradicionálisnak mondható – törvényi rendelkezésekhez. Olyannyira, hogy a rendes bírósági eljárási szabályok egységes alkalmazásával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság elvi érveléssel rámutatott: az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának értékelése *nem az eljáró bíróság feladata* (BH 1994. 448.). A büntetőjogszabályok alkotmányossági értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság 6/1992.(I.30.) határozatában ugyancsak hangsúlyozta, hogy a rendes bíróság a hatályos anyagi és eljárási szabályok alkotmányosságát nem vizsgálhatja. A bírói jogértelmezés kereteit tehát az adja, hogy a bíró értelmezheti és értékelheti a jogszabályt abból a szempontból, hogy az az adott *tényállásra* mennyiben alkalmazható, de abból a szempontból már nem értelmezhet és értékelhet jogszabályt, hogy az a magasabb szintű jogszabályokkal – végső soron az alkotmánnyal – való összhang miatt is alkalmazható-e. A bírói jogértelmezésnek a tényállás *fakticitását*, és *nem a jogszabályok érvényességét* kell alapul vennie.

**S** Van azonban az alkotmánybíráskodásnak olyan területe is, amelyen a magyar alkotmányjog nem követte a német mintát, sőt, olyannyira nem követett semmilyen mintát sem, hogy e terület vonatkozásában nálunk alkotmánybíráskodás nem is létezik. Ez a hiány az *alapjogi bíráskodás*. Azt állítom, hogy a magyar alkotmányjog rendszerében az alapvető jogok jogalkalmazás során megvalósult sérelmére sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróság nem nyújt valódi korrekciós lehetőséget. Az alapjogokkal kapcsolatos jogalkalmazási vitáknak sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróság előtti eljárásban sincs valódi alkotmányvédő jelentősége.

Az alkotmánybíróági eljárások között nálunk nem szerepel a valódi *alkotmányos panasz* esetére szóló eljárás. Az alkotmányos panasz arra szolgál, hogy az egyébként alkotmányos jogszabályok *alkotmányellenes alkalmazása* folytán előálló alapjogi sérelmekre nyújtson orvoslást. Alkotmányos panasznak a dolog természete szerint csak külön alkotmánybíró-ság léte esetén van értelme, s ekkor ez az eljárás a rendes bírói eljárásnak egyfajta speciális alkotmányossági szempontú felülvizsgálata. Az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdésében „alkotmányjogi panasz”-ként nevesített jogintézmény azonban csupán egy sajátos normakontroll-eljárás, mert erre csak akkor van lehetőség, ha az alapjogok sérelme *alkotmányellenes* jogszabály alkalmazása miatt következett be. Az alkotmányjogi panasz által adott védelem tehát ugyanazal az alkotmányvédő hatással rendelkezik, mint az 1989. évi XXXII. törvény 37. §-ában nevesített utólagos normakontroll. Az Alkotmánybíró-ság az alkotmányjogi panaszok keretében arra nem rendelkezik hatáskörrel, hogy a nem vitatott alkotmányosságú jogszabályok alkotmányellenes alkalmazását is vizsgálhassa. Az ilyen alapú jogorvoslási igények a rendes bírósági fórumrendszer legfelső szintjén: a Legfelsőbb Bíróságnál lezárulnak. Más kérdés, hogy az alapjogi bíraskodáshoz tartozó alkotmányvédő szerep hiányát az Alkotmánybíró-ság az „élő jog” doktrínájának kidolgozásával – szerfelett vitatható módon – egy új hatáskör konstruálásával maga igyekezett betölteni. Ez a jogfejlesztés egyértelműen túlterjeszkedik az Alkotmánybíró-ság pozitív jogi hatáskörein.

Felvetődhet azonban az a kérdés, hogy az alkotmány jogi normakénti felfogása és az alkotmány 70/K. § szerinti alapjogok megsértése miatti rendes bírói eljárás nem vezethet-e az alapjogi bíraskodás rendszerének rendes bírói úton való kialakulásához? Nézetem szerint *nem*. Az alkotmány 70/K. §-ában megfogalmazott bírósági hatáskörben közvetlenül alapjog – abban a formában, ahogy azt az alkotmány maga tartalmazza – nem érvényesíthető. Pontosabban, csak akkor lenne érvényesíthető, ha az adott *normaterület* egyetlen jogszabálya az alapjogról az alkotmányban tett kijelentés lenne. Ma azonban ilyen eset gyakorlatilag nem fordulhat elő. Minden alapjog nem csupán az alkotmányban található alapvető normában létezik, hanem az ehhez kapcsolódó számos *származékos* – törvényi és rendeleti – jogszabályban is. Az alkotmányi előíráshoz kapcsolódó származékos normák mindaddig az alapjog végrehajtásának tekintendők, amíg a származékos jogszabályok alkotmányellenesség miatti érvénytelenségét nem állapítják meg. A származékos jogszabályok

közjogi érvénytelenségével kapcsolatos (alkotmánybíró-sági hatáskörbe tartozó) döntésig a bíróságok az alapjogokkal kapcsolatos vitákat a teljes normaterület joganyaga – tehát a származékos törvények és rendeletek – alapján kötelesek elbírálni, s ítéletet kizárólag az alkotmányra nem alapozhatnak. Ha ezt tennék, akkor a jogszabályok alkotmányossága felett mondanának ítéletet, melyre azonban nincs joguk. A bíróságok tehát az alapjogokkal kapcsolatban nem alkotmányossági alapon, hanem az érvényes jogszabályok alkalmazásából következő *általános jogszerű-ségi* alapon járhatnak el. Az alkotmány 70/K. §-a sem ad tehát nekik felhatalmazást arra, hogy az alapjogokkal kapcsolatos sérelmeket közvetlenül az alkotmány alapján bírálják el. Az alkotmány ilyen esetekben legfeljebb a származékos jogszabályok alkalmazását segítő értelmezési mérce lehet számukra – mint egyébként bármely jogértelmezés alkalmával –, de arra alapozva jogszabály érvénytelenségét eseti jelleggel sem állapíthatják meg.

**9** A magyar alkotmányjog nem merítette ki azokat a lehetőségeket, amelyek az alkotmányelmélet szerint valamely szervezet az alkotmány „tökéletes” órévé tehetnek. Az azonban a véleményem, hogy az Alkotmánybíró-ság – ha nem is teljes fegyverzetben – mégis őrre az alkotmánynak. Ma egyedüli őrre. Ettől azonban a hatalommegosztás elkülönült intézményeinek és az alapjogok érvényesítésére szolgáló eszközöknek nem kisebb az alkotmányos jelentősége. Sancho Panza érdemeit sem csökkenti szemünkben, hogy „csak” fegyverhordozója volt Don Quijotának.

## IRODALOM

- J. Habermas: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- Halmi Gábor: *Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*. Fundamentum, 1998/3.
- A. Hamilton–J. Madison–J. Jay: *The Federalist Papers* (ed. C. Rossiter). New York, Mentor, 1961.
- G. Leibholz–H. v. Mangoldt (Hrsg.): *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd.1. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1951.
- K. Loewenstein: *Political Power and the Governmental Process*. Chicago & London, Phoenix, 1965.
- Ch. Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962.
- C. Schmitt: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*. Berlin, Duncker & Humblot, 1985.
- L. H. Tribe: *American Constitutional Law*. Mineola, New York, 1988.