

BÚCSÚ A KÉTHARMADTÓL

A konszenzusos demokrácia többségivé való átfarmálására tett kormányzati erőfeszítések minden korábbinál világosabban jelennek meg a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről szóló kormány-előterjesztésben,¹ amely eltörölné a legfontosabb jogok törvényi rendezéséhez kapcsolódó minősített többség előírását. A kifejtett indokok szerint erre mindenekelőtt azért volna szükség, mert az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) határozatában kimondta: a kétharmados törvények körét pusztán politikai szempontok jelölik ki, azt szakmai érvek nem támasztják alá kellő súllyal; konkrétan az alapjogok általánosan kötelező minősített többségű elfogadását az 1990-es Antall–Tölgyessy-paktum nyomán megszüntették ugyan, ám egyes jogokat illetően fenntartották. Így ma bizonyos alapjogok közönséges, ‘feles’ törvénnyel korlátozhatóak és szabályozhatóak, míg mások esetében változatlanul szükség van a szavazásnál jelenlévők kétharmadának egyetértésére. Példaképpen az élethez és az emberi méltósághoz való jogot hozza fel a koncepció, ahol valóban nem szerepel az elfogadás szigorított szabálya. Mivel pedig a kétharmados szavazatarányt megkívánó törvények száma még mindig túlságosan magas, az alapjogoknak e körből való kiiktatása egyidejűleg oldaná meg a jogalkotás egyszerűsítésének és egységes elvi alapokra helyezésének feladatát. Ha ugyanis egyik alapjog szabályozása sem igényel minősített többséget, akkor tényleg megszűnnek az indokolatlan különbségek. A megmaradó ‘kétharmados jogokra’ pedig világos szakmai ismérvek alapján lehetne megadni a besorolás szempontjait: „A kétharmados törvények köre ... az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeinek meghatározására, illetve az államhatalmi ágak szabályozásával közvetlenül összefüggő tárgykörökre szorítkozna.”² Mindez persze – a Kormány szerint – nem jelentené az alapjogok védelmének gyengülését, hiszen a törvényalkotáshoz megkívánt többség leszállításával egyidejűleg bekerülne az alkotmányba az úgynevezett alapjogi teszt, ami nem más, mint az alaptörvény 8. §-ának (2) bekezdéséhez kapcsolódóan kidolgozott követelményrendszer, amelyet az Alkotmánybíróság nemzetközi minták nyomán még 1990-ben állított fel,³ és amelyhez a második Alkotmánybíróság is ragaszkodik⁴ látszik.

Tetszetős, logikusnak tűnő érvelés. Mielőtt érdemi vitába bocsátkoznék vele, engedtessek meg egy

oldalvágás. Az anyag leszögezi: „elvi élel rögzíteni kell, hogy a jogszabály megalkotása előtt a tudomány eredményeire – és ha van – a jogalkalmazói gyakorlat tapasztalataira támaszkodva, továbbá a nemzetközi kötelezettségekre is figyelemmel elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi viszonyt.” A koncepció mindjárt meg is sérti a saját maga által támasztott követelményt, mivel utalásokat sem tesz az egyébként nem elhanyagolható mennyiségű és minőségű tudományos eredmény felhasználására. Pedig az elvetélt alkotmány-előkészítési folyamatban, de attól függetlenül is számos javaslatot munkáltak ki a jogalkotás továbbfejlesztésére, a hatályos rendelkezések felülvizsgálatára. Igaz, ezek nem teljesen egy irányba mutatnak, de éppen a lehetséges megoldások felvázolása és a választás indokolása volna a koncepció feladata, megalapozandó a kormány, majd a parlament felélő döntését.

De térjünk vissza a koncepció érveléséhez. Az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogok minősített többségű szabályozása valóban nem alkotmányos követelmény, amiből persze egyáltalában nem az következik, hogy azok közönséges törvénnyel megszoríthatóak volnának. Igaz, hogy a 4/1993. (II. 12.) AB határozat erre utal, azonban más alkotmánybírói döntésekből jól kiolvasható, hogy a testület értelmezésében az élethez és a méltósághoz való alanyi jog abszolút jog, azaz korlátozhatatlan és redukálhatatlan, vagyis a jog által érintetetlen alapjognak minősül. Ha pedig a jogok érintetetlenek, akkor egyszerűen fel sem merül, hogy minősített, avagy egyszerű többséggel elfogadott országgyűlési döntés alapján azok.⁵ Ez még akkor is így van, ha a szerzők az általuk felhozott határozaton túl hivatkozhatnának a gyakorlatra is. Nem csupán törvényben,⁶ hanem még kormányrendeletben is találkozunk az élethez való jog mérhetetlen lebecsülésével. A hadköteles katonával szemben alkalmazható kényszerítő eszközről szóló kormányrendelet⁷ például nemes egyszerűséggel kimondja, hogy a lőfegyverhasználat során a katona ember megsebesítése vagy életének kioltása végett húzza meg az elsütőbillentyűt. A rendelet azután nem is részletezi, mely esetekben kell ölési céllal löni és mikor ‘elegendő’ az érintett megsebesítése. Hangsúlyozni kell, hogy itt békeidőben, rendészeti céllal történő beavatkozásokról van szó.

Valójában az Alkotmánybíróság álláspontjából az alapjogok kétharmados szabályozásának indokolat-

lanságára, feleslegességére vonatkozó következtetés nem vonható le. Már a testület első határozatai⁸ kiemelik, az alaptörvényt átfogóan módosító 1989:XXXI. törvény indokolásával összhangban: az alkotmányos jogok és köteleességek fontos alkotmányos garanciája, hogy az ezekre vonatkozó rendelkezéseket kizárólag a minősített többséggel megalkotható, úgynevezett alkotmányerejű törvényekben lehet megalkotni. A későbbiekben az 1990:XL. törvény megszüntette ugyan ezt a jogforrási szintet, a kétharmados elfogadás garanciája azonban széles körben megmaradt. Az anyagban is hivatkozott 4/1993. (II. 12.) AB határozat kimondja, hogy mind az eredeti, 1989-es szabályozás szerinti teljes körű kétharmados, vagyis az alkotmányerejű törvényben való szabályozás követelménye; mind pedig a jelenlegi, nemzetközi összehasonlításban is példátlan számú minősített többségű törvény a rendszerváltás sajátos politikai körülményeiben gyökerezett. A hatályos alkotmány kifejezi azt a szándékot, hogy bizonyos alapintézmények és bizonyos, főleg politikai alapjogok szabályozása széles körű megegyezéssel kell hogy történjék. Ez a cél megvalósul, ha az illető intézményről vagy alapjogról szóló törvényt kétharmados szavazataránnyal fogadják el. A határozatból kiderül az is, hogy valamiféle logikája mégiscsak van a jelenlegi rendezésnek, nevezetesen a politikailag érzékenyebbnek tartott, a politikai rendszerhez közvetlenebbül kötődő jogok maradtak meg a kétharmados körben. Egyebek mellett a sajtószabadság, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint az utóbbihoz szorosan kapcsolódó párttörvény minősített többségű elfogadása kifejezi azt a szoros kapcsolatot, ami a demokratikus alapintézmények, a szélesebb értelemben vett hatalommegosztás és a jogok között fennáll. Ennek a szempontnak a következetes végigvitele is egységes szemléletű szabályozást eredményezhetne. Annál inkább, mert a politikai-közhatalmi berendezkedés alapelemei a koncepció szerint is megmaradnának kétharmadosnak. Természetesen lehet arról vitatkozni, hogy a politikai átmenetből adódó különleges helyzet fennáll-e még, avagy át lehet térni egyfajta nyugodt, nagyobb bizalmon alapuló jogalkotásra. Ebből a szempontból figyelmet érdemel mindenekelőtt a kormány saját jelszava, amely szerint az egyszerű kormányváltásnál több, de nem rendszerváltás történt a FIDESZ–MPP vezette koalíció hivatalba állásával. Hasonlóképpen a kivételes, a politikai átmenethez kötődő garanciák fenntartása mellett

AZ ALAPJOGOK VÉDELME NEK FONTOSSÁGÁT HÁTTÉRBE SZORÍTÓ SZEMLÉLET TÜKRÖZŐDIK ABBAN IS, HOGY EGYÁLTALÁN NEM TALÁLUNK UTALÁST AZ ANYAGBAN ARRA, MENYNYIBEN VÁLT BE A KÉTHARMADOS TÖBBSÉG KÖVETELMÉNYE AZ ILYEN ELFOGADÁST IGÉNYLŐ ALAPJOGI TÖRVÉNYEK ESETÉBEN.

szól az az érvelés, amelyet a magyar kormány – folytatva elődjének perstratégiáját – a Rekvényi v. Hungary⁹ ügyben a strasbourgi emberi jogi bíróság előtt alkalmazott. Itt a rendőrök párttagságának és politikai tevékenységének a nemzetközi gyakorlatnál szélesebb körű korlátozását egyebek mellett a diktatúra korszakának közelségével indokolták, holott a tényleges veszély növekedésére, vagy akár csak fennállására semmiféle bizonyítékot nem hoztak fel a kormány képviselői. A koncepció megközelítésének helyességét igazolná mégis, ha az ellenzéknek sikerülne meggyőzni a kétharmados törvények körének szűkítésére irányuló törekvések megalapozottságáról. Ez azonban ma Magyarországon egész egyszerűen elképzelhetetlen. Mivel pedig az anyag az ellenzéki jogokat érintő semmiféle kedvező javaslatot nem tartalmaz, ezért – ha nem ismernénk a koalíciós szerződést – az 1990-es példa nyomán csak arra következtethetnénk, hogy az ellentételezést ismét a köztársasági elnöki funkció betöltésében, vagy más politikai ár megfizetésében képzelik el a kormánypártok – már amennyiben egyáltalán komolyan számítanak az anyagban írt elképzelések megvalósulására. Az emberi jogok garanciái terén tett engedményt tehát nem másfajta alapjogi biztosítékok elensúlyoznák, hanem valami egészen más.

Az alapjogok védelmének fontosságát háttérbe szorító szemlélet tükröződik abban is, hogy egyáltalán nem találunk utalást az anyagban arra, **meny-nyiben** vált be a kétharmados többség követelménye az ilyen elfogadást igénylő alapjogi törvények esetében. Ha ugyanis pozitív a mérleg, akkor nyilvánvalóan nem a különleges biztosíték megszüntetéséről, hanem annak újból valamennyi alapjogra való kiterjesztéséről kellene gondolkodni. Amennyiben pedig a megoldás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, úgy az a kérdés vetődik fel, miért tartja mégis kívánatosnak a Kormány annak fenntartását az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeit tartalmazó biztosítékok sorában. Azt is egyértelműen le kell szögezni, hogy az alapjogi teszt és a kétharmados szabály nem vagylagos viszonyban áll egymással – már csak azért sem, mivel az Alkotmánybíróság kilenc éve következetesen kitart a teszt alkalmazása mellett. Egy ma is szigorúan érvényesített feltételrendszer nyilvánvalóan nem jelent újat az alkotmányos garanciák sorában, következésképpen a minősített többség biztosítékának kiiktatásával szemben semmiféle érdemi ellensúlyt nem jelent a

teszt alkotmányba foglalása. Ettől persze az érthetőség kedvéért az alkotmánybírói gyakorlatban kidolgozott mérce beemelése az alaptörvény szövegébe nem felesleges, hiszen a lényeges tartalom korlátozásának mai tilalma igen kevésbé fejezi ki jogok megszorításának valóságos lehetőségeit és határait.

A javasolt változtatás mégsem hozna igazán egységes rendet az alapjogok szabályozásába. Ismeretes ugyanis, hogy ezek korlátozásának lehetőségeit és védelmét jelentős mértékben éppenséggel azok az intézményekről szóló rendelkezések tartalmazzák, amelyek a koncepció értelmében továbbra is kétharmadosak maradnának. A rendőrségi törvényben meghatározott kényszerintézkedések továbbra is minősített többségi rendezést igényelnének, míg a gyűlekezési törvényben található rendezvény-feloszlatási jogot már 'feles' normában lehetne megalkotni, holott ennek a jelentősége mind a véleményszabadság kiemelkedő értéke, mind pedig politikai érzékenysége miatt aligha marad el más beavatkozások fontossága mögött. Kétségtelen tény, hogy ez a felemás helyzet fontos jogok tekintetében a büntetőeljárás és a rendőrségi szabályozás kodifikációs különbségei miatt részben ma is fennáll, a koncepció azonban bevallottan elvi egység kialakítására törekszik. Márpedig a körvonalazott elképzelések alapján ez csak úgy lehetséges, ha az intézményi törvények kétharmados szabályaiból kivennék az alapjogi rendelkezéseket, azaz ezek egyszerű többséggel szabályozhatókká válnának. Erre volna is mód, hiszen az anyag alapján a minősített többség követelménye az egyébként oda sorolt tárgykörökben sem terjedne ki mindenre, hanem csupán azokra az előírásokra, amelyek az adott életviszonyokat „szabályozó törvény által érintett jogintézmény jogállami jellege érvényesítésének és védelmének irányát, főbb garanciáit határoznák meg.”¹⁰ Csak hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatának ismeretében nehéz volna azt állítani, hogy például a rendőri alapjog-korlátozások ne tartoznának a jelzett körbe. Még említésre sem tartom méltónak azt a lehetőséget, amelyben a szervezeti és a polgárokat nem érintő működési szabályok kétharmadosak maradnának, míg a rendőri fegyverhasználat feltételeiről 'feles' rendelkezéseket alkotnának a rendőrségi törvényen belül. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezése szerint „az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségben.”¹¹

A koncepció szerint az alapjogok védelmében a minősített többségi garancia legfeljebb az államszervezeti érdekeknek alárendelve maradna meg. Ez az anyag egész logikájának természetes következménye. A kétharmados szavazatarány megkövetelésének garanciális értéke valóban vitatható, csak hogy a javaslat világossá teszi, hogy azt a jogállami értékek oltalmazásának fontos eszközeként kell felfogni. Most már csak arra kell választ találnunk, miért a közhatalmi intézményeknek elsősorban egymás közötti viszonyát rendező törvényekre, és miért nem az állam és a civil társadalom kapcsolatait behatároló alapjogokra szűkíti le a tervezet a minősített többség megkövetelését. Fontosabb-e az állam, mint az emberi jogok? A polgári alkotmányosság értékrendjében aligha, hiszen a társadalmi szerződés gondolata a cél és eszköz viszonyába állítja a jogokat és a biztosításukra rendelt közhatalmat, ahogyan ez az 1789-es francia forradalmi deklarációban meg is fogalmazódik.

Úgy tűnik, mégsem csupán egy félresikerült kísérletről, szerencsétlen kezdeményezésről van szó. A koncepció szellemisége nyilvánvalóan összhangban áll azzal a felfogással, amely szerint nem az egyént az állammal tagadhatatlanul szembeállító emberi jogok további kiterjesztése, hanem az ember egyénisége és közösségisége között az egyensúly biztosítására törekvő legitim közhatalom erősítése kívánatos.¹² Ez a megközelítés megfontolásra érdemes, a hatalomgyakorlás filozófiájának fontos irányzatát jeleníti meg. A jogrendszer azonban szilárd alapokat kíván, nem mozgatható tetszés szerint a klasszikus alkotmányosság és a jóléti elemeket is magába foglaló rendpárti működés között. Márpedig a rendszerváltást követően kiépült magyar berendezkedés egyértelműen az előbbieket talaján áll. Világosan rögzíti ezt alkotmányunk 8. §-ának (1) bekezdése, amit a koncepció sem kíván megváltoztatni. Eszerint „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” Ha pedig ez az elsőrendű, akkor minden más csak utána jöhet. A koncepció szerint a hatalommegosztáshoz kapcsolódó intézmények szabályozása megmaradna a kétharmados körben, ám a koncepció készítői mintha elfeledtek volna arról, hogy az alkotmányos demokráciák felfogásában maga a hatalommegosztás is az egyéni szabadságot szolgálja az önkény és a zsarnokság kialakulásának megakadályozásával.

A koncepció a mondottak szerint a jogállami forradalom nyomán létrejött magyar alkotmányosság alapjait kérdőjelezi meg, amikor a saját maga által is fontosnak tekintett kétharmados garanciát az államszervezetre és a hatalmi ágak viszonyára fenntartaná, az

alapjogokra pedig nem. Ezáltal tovább erősíti és még nyilvánvalóbbá teszi azt az egyébként már korábban megindult folyamatot, amelyben a cél és az eszköz felcserélődik: az alapvető jogok és azok korlátozásai egyre inkább a közhatalom érdekeit szolgálják, nem pedig fordítva.

Az 1989:XXXI. törvénnyel intézményesített jogállami hatalomgyakorlás fontos elemeinek, értékeinek visszafejlesztése már az említett Antall–Tölgyessypaktummal, illetve az annak nyomán elfogadott 1990:XL. törvényben megkezdődött, és máig is tart. Amint arról szó volt, az akkori általános minősített többségi követelményt az alapjogokra vonatkozóan feladták, ezt azonban politikai pozícióval, nem pedig más jogvédő garanciákkal ellensúlyozták. A jogokhoz való viszonyulást jól jelképezi az alkotmány 8. §-a (4) bekezdésének akkor, 1990-ben elfogadott új szövege. Az 1989-es alkotmánymódosítással megállapított norma azokat a jogokat jelölte meg, amelyeket még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehetett korlátozni vagy felfüggeszteni. A jogértelmezés általános szabályai értelmében ez természetesen azt jelentette, hogy a többi alapjognál a korlátozás vagy felfüggesztés lehetősége fennállt. A paktumot követő alkotmánymódosítás során a parlament mégis szükségesnek érezte megfordítani a szóhasználatot, immár az ideiglenes megszorítások jogszerűségét, nem pedig azok bizonyos körben való kizártságát hangsúlyozva. A két szöveg tartalma teljesen egyezik, a szemlélet azonban más. A jogalkotás további menetében azután világossá vált, hogy a jogok védelmének a szervezeti érdekek alá rendelése nem maradt meg a retorika szintjén. A rendőrségi törvény javaslatának vitájában Sóvágó László, az akkori legnagyobb kormánypárt vezérszónoka a tervezett szabályozás szellemével és betűjével összhangban jelenthette ki: „A külön engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetében ... nagyobb érdek fűződik ezek engedély nélküli gyakorlásához, mint az esetleges jogsértések kiküszöböléséhez.”¹³ Már-már abszurditásba hajlik, mégis következetes álláspont, nem pedig nyelvbtlás Kacziba Antal volt rendőrségi bűnügyi főigazgató, majd helyettes államtitkár tétele, aki 1996-ban megállapította, hogy „a bűnüldözés büntetőeljárásai és anyagi jogi háttere ma már nem felel meg a korszerű bűnüldözés igényeinek.”¹⁴ Ebben a megközelítésben nem a rendőrség és más nyomozó-felderítő szervezetek idomulnak a társadalom szá-

mára elfogadhatatlan jelenségek elhárítási szükségleteihez, hanem a bűn fogalmának konkrét törvényi tartalma igazodik az apparátus kiszolgálásának szempontjaihoz. Ezúttal sem pusztán retorikáról van szó.

A Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1997:LXXIII. törvény¹⁵ például büntetendővé nyilvánította a meghatározott bünszervezetben való tagságot akkor is, ha a tag maga bűncselekményt nem követ el, ahhoz szándékosan segítséget sem nyújt, a szervezet tevékenységéhez anyagi eszközöket sem szolgáltat; a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy a bünszervezetek fel sem vesznek ilyen tagokat! A jogalkotó – igaz, külföldi minták nyomán – eljutott addig

a pontig, hogy olyan magatartást kriminalizál, ami egyáltalában nem létezik. Természetesen arról van szó, hogy azt is megbüntethessék, akinek a kapcsolatait tudják bizonyítani, bűnös tevékenységét azonban nem. A bizonyításra való képtelenség azonban egy jogállamban nem lehet alap büntetőtörvényi tényállás létrehozására. Hasonló szellemben fogant a büntetőeljárásról szóló 1998:XIX. törvény 129. §-a (2) bekezdésének b. pontja, amely kimondja, hogy előzetes letartóztatás elrendelésének az egyéb feltételek megléte esetén többek között akkor van helye, ha a terhelt szökésének vagy elrejtőzésének veszélyére tekintettel vagy más okból megalapozottan feltehető, hogy az eljárási cselekményeknél a jelenléte másképp nem biztosítható. De vajon a szökésen vagy elrejtőzésen kívül mi lehet olyan ok, ami ezt a szabadságelvonással járó, igen súlyos kényszerintézkedést megalapozza? Csak nem a hajléktalanság? Nyilvánvalóan az is.

Az alapjogokat a közhatalom szervezeti és működési érdekei alá rendelő előírások sorát még hosszan lehetne folytatni. Ezek jelentős része egyben a kétharmados szabály kritikájaként is felfogható, hiszen a minősített többség követelménye sem volt képes megakadályozni a súlyosan alkotmányértő rendelkezések megalkotását. Éppen ezért a kifejtettek ellenére nem tartom minden körülmények között elvetendőnek a kétharmados garancia kiiktatását az alapjogok védelmének köréből. Ez azonban csak akkor képzelhető el a jogállamiság alapjainak további gyengítése nélkül, ha valóban hatékony ellentételezésre, vagyis más jellegű biztosítékok egyidejű kiépítésére is sor kerül. A mondottak szerint az alapjogi teszt semmi újat nem hoz, következképpen az kompenzációnak nem tekinthető. Jó volna persze, ha a szük-

ségesség és arányosság elve maradéktalanul érvényesülne, de ehhez nem elegendő – bár kívánatos – az alaptörvényben való megjelenítés. Az Alkotmánybíróságnak és az alapjogok védelmére (is) hivatott többi intézménynek természetesen a jövőben is nagy szerepe lesz a jogállami értékek oltalmazásában, a rendszerváltást követően megalkotott törvények minősége azonban további szűrők beiktatását teszi szükségessé.

A jelenlegi helyzetre jellemző például, hogy a 46/1994. (X. 21.) AB határozat nem semmisítette meg a katonai eskünek az élet kockáztatására vonatkozó kitételét, egyebek mellett azért, mert a testület álláspontja szerint a nem fegyveres katonai szolgálat választásával elkerülhető az ilyen helyzet, következésképpen az élethez való jog nem sérül. Egyébként az élet feláldozásának kockáztatására még fegyveres katonák esetében is csupán idegen hatalom támadása esetén, illetőleg erőszakos cselekmények elhárítása közben kerülhet sor. Ehhez képest a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996:XLIV. törvény 7. §-ának (4) bekezdése előírja, hogy a fegyver nélkül szolgáló hadköteles a bizonyos feladatok végrehajtására kiadott parancsot akkor is köteles teljesíteni, ha az az életét vagy testi épségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyezteti. Ezek között bőven szerepelnek olyanok, amelyek még ‘normál’ katonák esetében sem sorolhatók az Alkotmánybíróság által elfogadhatónak ítélt helyzetek közé – így a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, segítségnyújtás elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén.

A példa – amely, mondanom sem kell, nem elszigetelt kivétel – jól jelzi, mennyire (nem) veszi figyelembe a jogalkotó az Alkotmánybíróság igen világosan kifejtett álláspontját. Természetesen van lehetőség az újabb alkotmánysértő szabályok megtámadására, azonban nyilvánvalóan jobb volna elkerülni a bajt. Éppen ezért véleményem szerint Magyarországon az előzetes normakontroll intézményesítésére, illetőleg erősítésére volna szükség. Már csak azért is, mert az egykamarás törvényhozásban hiányzik az az eljárási rend, amely lassítja a jogalkotás folyamatát, de ezzel lehetőséget teremt az alaposabb megfontolásra is. Mivel pedig a politikai biztosítékok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, független szakmai szervezet létrehozására volna szükség. Nem feltétlenül ügödöntő hatáskörrel, még csak erős közhatalmi stá-

tus sem kellene, hiszen az intézmények szaporítása nem kívánatos. Néhány fős stábbal és meghatározott követelmények szerint kialakított szakértői lista alapján az egyes tervezetek, illetőleg javaslatok tárgyától függően lehetne kialakítani azt a konkrét bizottságot, amely alkotmányos szempontból előzetes véleményt alkotna az anyagról. Ezt minden esetben közzétennék, de jogilag kötelező ereje nem volna. Az országgyűlési biztosok működésének tapasztalatai alapján megkockáztatható, hogy az ilyen értékeléseknek lenne hatása, nem beszélve arról, hogy azok az Alkotmánybíróság esetleges későbbi döntését is **megkönnyíténe**k. Azt persze mondani sem kell, hogy egy ilyen intézmény létrehozása előtt el kellene végezni mindazokat a vizsgálatokat, amelyeket a kormányprogram és a koncepció is ígér.

JEGYZETEK

1. Az anyagra a továbbiakban koncepcióként hivatkozom.
2. Koncepció, 6/a. pont.
3. A teszt először Sólyom Lászlónak a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében jelent meg. ABH 1990, 18, 23.; majd többségi állásponttá vált a 20/1990. (X. 4.) AB határozattal ABH 1990, 69, 71.
4. 12/1999. (V. 21.) AB határozat.
5. Lásd például a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatot. ABH 1998, 333.
6. Lásd például a rendőrségről szóló 1994:XXXIV. törvényt, vagy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996:XLIII. törvényt.
7. 149/1996. (IX. 27.) Korm. rendelet 7. §
8. 4/1990. (III. 4.) AB határozat. ABH 1990, 28.
9. A döntést lásd e szám Dokumentum és kommentár rovatában.
10. Előterjesztés 6/c. pont.
11. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 207, 215.
12. Lásd Tókéczki László: Kinek jó a gyenge közhatalom? In: Magyar Nemzet, 1999. július 8. 7. o.
13. Országgyűlési Napló, 1993. október 5. 328. hasáb.
14. Kacziba Antal: Gondolatok a közbiztonság védelmének lehetséges távlatairól. II. rész. In: Belügyi Szemle 1996/6. 48. o.
15. A tényállást az Alkotmánybíróság 58/1997. (XI. 5.) számú határozatával megsemmisítette. ABH 1997, 348.