

## TANULMÁNY

*Gary J. Jacobsbn*  
Az alkotmányos identitás változásai  
————— 5 —————

## INTERJÚ

„Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve”  
*Sólyom Lászlóval Kovács Kriszta beszélget*  
————— 19 —————

## FÓRUM – AZ ALKOTMÁNYJOG OKTATÁSÁRÓL AZ ALAPTÖRVÉNY UTÁN

*Chronowski Nóra*  
Az alkotmányjog oktatása az alaptörvény után – indoktrinációmentesen?!  
————— 33 —————

*Szente Zoltán*  
Salus rei publicae suprema lex esto  
————— 37 —————

*Bayer Judit*  
Szükséges-e az alkotmányjog oktatásának reformja?  
————— 40 —————

*Schanda Balázs*  
Az alkotmányjog oktatásáról  
————— 44 —————

*Tóth Judit*  
Hogyan? Tanítsunk még alkotmányjogot?  
————— 47 —————

## DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

*Dombos Tamás – Polgári Eszter*  
Zavaros progresszió. Az Alkotmánybíróság  
a családok védelméről szóló törvényről  
————— 55 —————

*Hanák András*  
Sötétség délben. Az alkotmányosság alkonya Magyarországon  
————— 63 —————

*Naszladi Georgina*  
Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege.  
Kommentár az Alkotmánybíróság  
3042/2013. (II. 28.) AB végzéséhez  
————— 76 —————

*Karsai Dániel*  
Rekvium a közjogi érvénytelenségért  
————— 84 —————

## DÖNTÉS UTÁN

Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből  
————— 93 —————  
Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteiből  
————— 101 —————

## SZEMLE

*Körtvélyesi Zsolt*  
Alkotmányosság a nemzetén túl: az alkotmányos identitás természetrajza  
————— 115 —————  
*Szigeti Tamás*  
Alaptörvény közös alap nélkül  
————— 121 —————

---

## TISZTELT ELŐFIZETŐINK!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a Fundamentum folyóirat terjesztését 2012-től a L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft. végzi. Az előfizetési díj a 2013-as évre 6000 Ft, az egyes lapszámok ára 1700 Ft.

Példányait átveheti:

- Személyesen: a Párbeszéd Könyvesboltban (1085, Budapest, Horánszky u. 20.). Kérjük, erre vonatkozó igényét e-mailben jelezze ([parbeszedkonyvesbolt@harmattan.hu](mailto:parbeszedkonyvesbolt@harmattan.hu)), és az új lapszámokról a megadott e-mail címre megjelenéskor értesítést küldünk.
- Postai úton: a megadott címre a posta szállítja ki.
- Közületi előfizetőknek: a folyóirat több példányban történő megrendelése esetén a kiszállítás egyedi megbeszélés szerint alakul.

Rendelését leadhatja a lenti elérhetőségek egyikén, valamint a [www.konyveslap.hu](http://www.konyveslap.hu) oldalon. A webshopon keresztüli rendelés esetén kérjük a Fundamentum előfizetőre vonatkozó fizetési és szállítási lehetőségek közül válasszanak. Áfás számla igényüket kérjük, jelezzék!

L'Harmattan Kft. – Párbeszéd Könyvesbolt  
1085 Budapest, Horánszky u. 20.  
Kapcsolattartó: Lukácsi Veronika Tel.: 06-20-443-4747  
[parbeszedkonyvesbolt@harmattan.hu](mailto:parbeszedkonyvesbolt@harmattan.hu)

Megtisztelő olvasói figyelmükre a jövőben is számítunk!  
Tisztelettel: A Fundamentum szerkesztői

A Fundamentum emberi jogi folyóirat 1997 óta az emberi jogok meghatározó magyarországi fóruma. 2012-ben megújult, és új címről érhető el a folyóirat honlapja ([www.fundamentum.hu](http://www.fundamentum.hu)). 2012-ben elindult a Fundamentum és Föld-rész folyóiratok közös Facebook-oldala, melyen a két laphoz kapcsolódó kiadványokat érintő újdonságok mellett emberi jogi tárgyú hírek is olvashatóak.

Kövessen minket a Facebookon is: Fundamentum & Föld-rész  
<http://www.facebook.com/fundamentumfoldresz>

# TANULMÁNY

„Amennyire fontosak az országok közötti eltérések a körülményeket tekintve, annyira lényegesek az országokon átívelő, az alkotmányos identitás kialakulásának folyamatára jellemző hasonlóságok. Az identitást alakító alapvető dinamika kevésbé függ a sajátos kulturális vagy történelmi tényezőktől, mint inkább az alkotmányosságra mint jelenségre jellemző fejlődési folyamattól. [...] A politikai, kulturális és intézményi berendezkedés lényeges eltéréseivel természetesen komoly különbség van abban, ahogyan ez a folyamat lezajlik, de hasznos egy összehasonlító elemzés akkor, ha az alkotmányos identitás kérdését általánosabban vizsgáljuk, az alkotmányos körülményekre érzékeny fogalmi kategóriákat alkalmazva. Ezek közül talán az alkotmányos diszharmónia a legfontosabb fogalom. Ennek központi eleme egy azonosítható értelmezési folytonosság az alkotmányos identitásra egyébként jellemző diszsonanciák és ellentmondások között. Az alkotmányos identitás formálódása tehát nem egy eleve elrendelt folyamat [...]. Az alkotmányjog és a politika diszharmóniái biztosítják, hogy egy nemzet alkotmánya [...] egymástól meglehetősen eltérő jelentésekkel ruházható fel [...].”

*(Gary J. Jacobsohn)*



Gary J. Jacobsohn

# AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS VÁLTOZÁSAI\*

## 1. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS FOGALMA

Az alkotmányelmélet jellemzően kevésbé foglalkozik az alkotmány identitásának kérdésével. Pedig az alkotmányok bizonyos jellemzői lehetővé teszik, hogy beszéljünk egyfajta alkotmányos identitásról, és a kialakulására jellemző párbeszédés folyamat lehetővé teszi azt is, hogy egy tetszőleges alkotmány kiválasztása után meghatározzuk annak identitását. Ezt az identitást, amely számos, a nemzet múltját kifejező törekvés és vélemény elegyeként jelenik meg, folyamatosan alakítják a bíróságokon, a törvényhozásban és a köz-, illetve magánszféra további színterein zajló politikai és értelmezési viták.

Érthető, hogy az alkotmányelmélettel foglalkozók között vannak szkeptikusabbak, akik szerint ez az identitás nem lehet több egy tendenciózan használt címkénél, amely segíti a használóját, hogy elérje az általa kívánt politikai és alkotmányos célt. Laurence Tribe<sup>1</sup> véleményét kétségkívül sokan osztják: „»[A]z alkotmány« identitásának fogalma – a szövegből és történelemből kinyert [alapvető alkotmányos] normák és az értelmezést meghatározó elvek léte – önmagában [...] olyan kérdés, amely nem vezethető le objektív módon és nem észlelhető passzív módon, semleges nézőpontból.” Bár az „identitáslopás” talán értelmezhető a hitelkártyák kapcsán és digitalitással átszőtt életünk más területén, a fogalom alkalmazása alkotmányos kérdésekben kétségkívül homályos eredményre vezet. Mégis, ha igaz van a filozófus Joseph Raznak,<sup>2</sup> amikor megállapítja, hogy egy alkotmányelmélet csak „az egyik vagy másik állam politikai és alkotmányos berendezkedésének összefüggésében lehet érvényes, ha egyáltalán”, akkor az alkotmányos identitás vizsgálata bizonyosan kiemelt figyelmet érdemel.

Sok alkotmányszöveg kifejezetten utal – még ha olykor általános formában is – saját identitására. Például az, hogy az Egyesült Államok Alkotmányának IV. cikk 4. bekezdése kimondja, hogy a föderális rendszerben a köztársasági kormányzatnak kell

érvényesülnie, valójában azt jelenti, hogy hiányában az alkotmányos közösség lényegi eleme sérülne. Ugyanígy számos alkotmány – például a Törökország alkotmányában megjelenő kifejezett elköteleződés a szekuláris állam iránt; a köztársasági berendezkedés megszüntetésével járó változtatások tilalma a francia dokumentumban – olyan alapvető, a rendszert meghatározó jellemzőket véd, amelyek egyúttal meghatározó elemei az ország alkotmányos identitásának. Elméletben ezek a szövegben rögzített, bizonyos változtatásokat kizáró korlátok azt hivatottak biztosítani, hogy fennmaradjon egy korábbi identitás; megakadályozva, hogy a rendszert megfosszák olyan jellemzőktől, amelyek nélkül az valami egészen mássá alakulna át. Amikor az alkotmányozók kizárják, hogy a jövőben munkájuk bizonyos elemeit bárki módosítsa, valójában biztosítékot nyújtanak a jelenlegi identitás számára egy későbbi lehetséges, de elutasított identitással szemben. Ez az alkotmányosan biztosított, kiemelt védelem értelme.

Egy alkotmány identitása tapasztalat útján alakul ki; nem elvont találmány vagy jól körbeburkolt, a társadalmi kultúrába ágyazott központi mag, amely csak arra vár, hogy felfedezzék. Az identitás inkább egyfajta *párbeszéd* útján alakul ki, és számos, a nemzet múltját kifejező törekvés és vélemény elegyeként jelenik meg, továbbá azok elhatározásaként, akik valamilyen módon szeretnék meghaladni ezt a múltat.<sup>3</sup> Változhat, de ellenálló, elpusztíthatatlan – és eltérő helyzetekben különbözőképpen jelenhet meg. Ahogy Beau Breslin<sup>4</sup> megállapítja, „a kérdés, hogy egy rezsim *hogyan* változtat kollektív identitását alkotmányos átalakítás útján, az adott közösség történelmi narratívájának sajátosságaitól függ: nem találunk két átalakulást, ami egyforma lenne.” Hasonló felfogást tükröz a fiatal dél-afrikai alkotmánybíróság egyik korai és fontos döntése: „A szöveg és a története kontextusában az alapvető jogokra és szabadságokra olyan erő, valamint az értelem olyan mélysége jellemző, amelyet egyetlen más alkotmányban sem láttam [...] Alkotmányunk egyedülálló az eredetét, a fogalmait és a céljait tekintve.”<sup>5</sup> Azaz, a dél-

\* A fordítás alapjául szolgáló tanulmány: Gary J. JACOBSON: The Formation of Constitutional Identities, in *Comparative Constitutional Law*, Tom GINSBURG and Rosalind DIXON eds., Cheltenham and Northampton, Edward Elgar, 2011. 129–142, amit a szerző szíves engedélyével közlünk.

afrikai alkotmány rendelkezik egy olyan identitással, amely tükrözi a létrejöttének sajátos körülményeit.

Amennyire fontosak az országok közötti eltérések a körülményeket tekintve, annyira lényegesek az országokon átívelő, az alkotmányos identitás kialakulásának folyamatára jellemző hasonlóságok. Az identitást alakító alapvető dinamika kevésbé függ a sajátos kulturális vagy történelmi tényezőktől, mint inkább az alkotmányosságra mint jelenségre jellemző fejlődési folyamatától. Hogyan ismerhetjük meg a dél-afrikai alkotmányos identitást? Annak kezdetéből („eredet”), közepéből („fogalmak”) és végéből („célok”) – a „története kontextusában”. A politikai, kulturális és intézményi berendezkedés lényeges eltéréseivel természetesen komoly különbség van abban, ahogyan ez a folyamat lezajlik, de hasznos egy összehasonlító elemzés akkor, ha az alkotmányos identitás kérdését általánosabban vizsgáljuk, az alkotmányos körülményekre érzékeny fogalmi kategóriákat alkalmazva.

Ezek közül talán az alkotmányos diszharmónia a legfontosabb fogalom. Ennek központi eleme egy azonosítható értelmezési folytonosság az alkotmányos identitásra egyébként jellemző disszonanciák és ellentmondások között. Az alkotmányos identitás formálódása tehát nem egy eleve elrendelt folyamat, amelyben a lényegét tekintve változtathatatlan központi mag szükségképpen folyományát ismerhetjük fel azokban a jegyekben, amelyek az alkotmányt egy másiktól megkülönböztetik. Az alkotmányjog és a politika diszharmóniái biztosítják, hogy egy nemzet alkotmánya – amely kifejezés többet jelent, mint egyszerűen a dokumentumot magát – egymástól meglehetősen eltérő jelentésekkel ruházható fel; akkor is, ha a lehetséges értelmezési alternatívákból a rendszerváltásokon is átnyúló alapvető folytonosságokat is kiolvashatunk. Hanna Pitkin<sup>6</sup> érzékletes megfogalmazásában: „ahhoz, hogy megértsük, hogy miben áll egy alkotmány, nem egy egyértelmű jelentést hordozó, kikristályosodott lényegyet vagy esszenciát kell keresnünk, hanem éppen a többértelműséget, a konkrét ellentéteket, amelyek között a feszültség éppen ezzel a sajátos fogalommal tartható fenn”.

Az alkotmányos identitás fejlődését a diszharmónia két dimenzióban alakítja: először is, a dokumentum (feltételezve, hogy létezik) belső viszonyait tekintve eltérő felfogásokat és törekvéseket jelenthet, amelyek a közös történelmi hagyomány eltérő irányzataiban öltenek testet; másrészt jelentheti az alkotmány és a között a társadalmi rend közötti konfrontatív viszonyt, amelyben az alkotmány érvényesül. A legtöbb alkotmány alapvetően alkalmazkodónak tekinthető abban az értelemben, hogy nem valószí-

nű olyan dokumentum elfogadása, amely szöges elentében állna az alkotmányozás alapjául szolgáló, tartósabb társadalmi struktúrákkal. Az ilyen alkotmányok esetében is elképzelhető – az amerikai jó példa erre –, hogy a történetük során adott esetben megosztóvá válnak, ha a dokumentum belső feszültségei – a fent elsőként említett dimenzióban – olyan változást generálnak, amely átalakítja a nemzet alkotmányos identitását.

De még akkor is, ha az alkotmány esetleg ellentétes az azt körülvevő társadalmi renddel, egy nemzet társadalmi-kulturális tapasztalatának viszonylagos ellenállása a jogi eszközökkel történő átalakítással szemben azt jelenti, hogy nem annyira szövegbe foglalásként, mint inkább tárgyalási viszonyként írhatjuk le az identitás alkotmányos értelemben való megjelenése, azon emberek életmódja, azaz „viselkedésbeli identitása” közötti kapcsolatot, akikre az előbbi alkalmazandó. Michael Perry<sup>7</sup> arra emlékeztet, hogy a „szöveg, amit alkotmánynak hívunk” nem biztos, hogy azonos „a normákkal, amelyek a »legfőbb törvényt« jelentik”. Természetesen, számos alkotmánynak nem célja a viselkedés átformálása; az ilyen alkotmányok előírásaiban rögzítettek inkább az általános társadalmi berendezkedéssel való egyezést fejezik ki. Azonban ilyen esetben is fontos előre látni és figyelembe venni a társadalmi rend erőkölcseiben és gyakorlatában elkerülhetetlenül bekövetkező változásokat és azok várható hatását az alkotmányos identitás tartalmára.

## 2. IDENTITÁS ÉS DISZHARMÓNIA

### 2.1. *Az alkotmányszöveg mint kiindulási pont*

Ahogy Sajó András<sup>8</sup> megjegyzi, „maga a szöveg csak korlátozottan képes identitás kialakítására. Egy jogi kötőerővel rendelkező dokumentum csak az első lépést jelenti a hosszú és kanyargós úton egy kollektív identitásra szabott politikai vázról egy, a társadalomba beágyazott intézményig, amely már hatással is van erre az identitásra”. Valamilyen módon empirikusan igazolni kell azt, hogy a szöveg nagyrészt megfelel az alkotmányos tapasztalatoknak. Az identitással kapcsolatos konklúziókkal tehát meg kell várunk annak igazolását, hogy a kodifikált szabályok és elvek tényleg visszaköszönnek a politikai közösség gyakorlatában és kultúrájában. Egy alkotmány nyelvezete jelezheti szövegezői vagy értelmezői elkötelezettségét, hogy meghonosítsanak egy alkotmányos identitást, de ez a cél, bármilyen nemes is, csak cél marad, ha az alkotmányos közösség gyakorlata nem igazolja vissza. Ki állítaná például, hogy

az egykori Szovjetunió alkotmányos identitása megismerhető az alapító okiratát átlapozva?

Természetesen ahhoz, hogy megállapítsuk egy alkotmány identitását, igencsak hasznos a szöveg alapos tanulmányozása. A szöveg annak kortárs dokumentuma, hogy az alkotmány létrehozásában résztvevők egy bizonyos csoportja miként képzelte el az állam kormányzását, és gyakran tartalmaz utalást arra is, milyen további fejlődési irányt tartottak kívánatosnak. Ezen törekvések azután vagy összhangban állnak a szöveggel magával, vagy – implicit vagy explicit módon – ellentétesek is lehetnek azzal. Utóbbi esetben az okmány elfogadását követően szembe kell nézni ezzel a disszonanciával. Ugyanakkor a tökéletes harmónia csak illúzió lehet, ami nyilvánvalóvá válik, amint elfogadjuk, hogy vizsgálatunk tárgyát csak részben fedi le maga az írásos dokumentum.

Hanna Pitkin<sup>9</sup> ezt is jól megvilágítja: „[A]z, hogy hogyan határozzuk meg magunkat, nagyban függ attól, ahogyan minket meghatároz a történelmünk a maga sajátosságában”. Nem szükséges a „szokásjogi” (preskriptív) alkotmány – melynek tekintélyét egyedül az adja, hogy emberemlékezet óta létezik – burke-i fogalmát elfogadnunk ahhoz, hogy megértjük, hogy az alkotmányos uralom autoritása szorosan kötődik az emberek korábbi tapasztalataihoz, és hogy „kevésbé valami, ami *nekünk van*, mint inkább valami, amik mi *vagyunk*”.<sup>10</sup> De azt, hogy mi mik vagyunk, szintén nagyban meghatározzák a múlt csatái, amelyek nem foszlanak szét egy új alkotmányos kísérlet útnak indításával, még akkor sem, ha ez a kísérlet egy látszólag koherens dokumentumban ölt testet. Vannak közös történelmi viszonyítási pontok; például a brit birodalomból kivált államokban az erőteljes ellenállás a gyarmatosító birodalmakkal szemben, amely az új alkotmányos átmenet hátterét – vagy éppenséggel – gerincét jelentő politikai felfogást hozott létre. Ezek a közös emlékek azután mindenütt előkerülnek, a politikai spektrum különböző részein – Indiában a muszlimoknál, a hindu nacionalistáknál és a reformpárti hinduknál; az Egyesült Államokban a rabszolgaság eltörléséért küzdőknél és a rabszolgáltatónál; Izraelben a különböző meggyőződésű cionistáknál; Írországból az egyházhoz közeli konzervatív katolikusoknál és a társadalmi igazságszolgáltatást előtérbe helyező hittársaiknál –, és ezek mindegyike szintén részévé válik a tág értelemben vett alkotmányos hagyománynak, amely alakítja

vagy irányítja az alkotmányos identitás változásait. Ezt a folyamatot csak akkor láthatjuk tisztán, ha megkülönböztetjük az alkotmány szövegét az alkotmányos rendtől.

Ugyanakkor gyakran – ha nem mindig – vita tárgyát képezheti, és képezi is az, hogy „mik vagyunk”.<sup>11</sup> Ez a dilemma különösen égető az „expresszivisták” számára, aki az alkotmányt olyan eszköznek tekintik, amellyel „egy nemzet önmagát meghatározza”.<sup>12</sup> Mark Tushnet<sup>13</sup> helyesen állapítja meg, hogy egy expresszivisták számára az alkotmány preambuluma különös jelentőséggel bír az alkotmányként ismert közös vállalkozás mögöttes értelmének feltárásakor. Például a török preambulum első szavai így hangzanak: „A nacionalizmus elméletével, valamint a Török Köztársaság alapítója, Atatürk által bevezetett reformokkal és elvekkel összhangban...”. Ezzel szemben, az írásos dokumentum hasonló bevezetője a következőképpen szól: „a Legszentebb Szentháromság, amelytől minden hatalom származik, és amely felé, mint végső célunk felé, kell az embereknek és államoknak törekednie...”.

Amennyiben az expresszizmus ezekben a hangsúlyos kinyilatkoztatásokban a török és írásos identitás lényegét azonosítja, a nyelvnek nagyobb jelentőséget tulajdonít, mint kellene, vagy amennyire a nyelv egyáltalán képes. Továbbá a szavaknak deklaratív jelentést tulajdonít; mintha ezek az alkotmányos identitások erről szólnának – Törökországot az alapítójának (végletesen szekuláris) felfogása határozza meg, Írországot pedig a keresztény teológia tételei. Ezen felfogás révén statikus képet kapunk az alkotmányos identitásról – mintha annak tartalmát egy adott helyen és időben szövegbe foglalva rögzíteni lehetne –, holott az alkotmány expresszív funkciójának mérsékeltebb értelmezésére van szükség. Ennek érdekében az identitást változékonyabbnak kell felfognunk; amely felfogás szerint az önmeghatározásról szóló alkotmányos kijelentések csak részei egy folyamatnak, amelyben helye van a mindenkorai körülményekhez való alkalmazkodásnak és igazodásnak. Ez azonban nem jelent korlátlan változékonyt, és a szövegben – így a preambulumban – szereplő utalások gyakran meghatározzák azt a mezőt, amelyben az alkotmányos identitás értelmezhető.

## 2.2. Korlátozott változékonyosság

Az alkotmányos identitás jövőjét annak múltja határozza meg. Egy nagy horderejű indiai döntés, amely megerősítette, hogy az ország az alkotmány módosí-

AMENNYIRE FONTOSAK AZ ORSZÁGOK KÖZÖTTI ELTÉRÉSEK A KÖRÜLMÉNYEKET TEKINTVE, ANNYIRA LÉNYEGESEK AZ ORSZÁGOKON ÁTÍVELŐ, AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KIALAKULÁSÁNAK FOLYAMATÁRA JELLEMZŐ HASONLÓSÁGOK.

tások legfelsőbb bírósági vizsgálhatóságán alapuló rendszert működtet, az egyik bíró ezt írta: „[A]z Alkotmány becses örökség; ezért az identitását nem semmisíthetik meg”.<sup>14</sup> Persze ettől eltérő nézetek is léteznek: vannak, akik számára az alkotmány *sajnálaltos* öröksége tűnik inkább fel, és ebben az esetben az identitás éppen úgy jelenik meg, mint amit *muszáj* eltörölni, és újra kell alkotni – talán például a radikális abolicionisták az Egyesült Államokban erre a konklúzióra juthattak. Vagy – valószínűleg a legtöbb ember számára – az alkotmány hagyománya ellentmondásosnak is tűnhet a politikai és társadalmi változások rideg fényében; és nyitva maradhat a kérdés, hogy az identitás változtatásra szorul-e, és ha igen, akkor hogyan kellene megváltoztatni.

Ami az identitás szokásjogi (burke-i értelemben: preskriptív) elemét illeti, az alkotmányok igen eltérőek az időbeli folytonosság mértékének tekintetében. A formális alkotmányok viszonyulását eltérő mértékben jellemezheti a tagadás vagy a megfelelés az alapító generáció örökségéhez. Míg egy tagadásra építő vagy konfrontatív – például a dél-afrikai – alkotmány kinyilváníthatja magáról, hogy „a nemzet születési anyakönyvi kivonata”, az annak alapján kialakuló identitás soha nem lesz képes teljesen megszabadulni múlttól, beleértve olyan aspektusokat is, amelyek sok érintett állampolgár számára fájó emlékként élnek tovább. MacIntyre szerint még akkor is, ha a nemzet nagyobb törést él át alkotmányos fejlődésében: „Valamilyen közös hit, a hagyománytiszteletre építve, szükségképpen fennmarad, bármilyen törés következik is be.”<sup>15</sup> Például a dél-afrikai alkotmány az univerzalista törekvéseket követő rendszer iránti friss elköteleződés mellett tartalmaz kommunitarista jellegű kötelezettségeket, amelyek – még ha minden ok meg is van annak feltételezésére, hogy a legjobb szándékkal vették bele az alkotmányba ezeket – a múlt összetettségének és hányattatottságának terhét hordozzák.

Az alkotmányos identitás változékonysága nagyrészt az alkotmányon belüli diszharmoniaira vezethető vissza, bár az e mögött rejlő feszültség maga is behatárolja az okozott változás természetét. Vegyük ennek kapcsán Éamon de Valera, az ír alkotmány fő szerzőjének példáját, aki egyszerre testesítette meg az ország demokratikus jövőképét, de egyúttal, ahogy Bill Kissane<sup>16</sup> megjegyzi, a „rendkívül konzervatív társadalom szimbóluma is [volt], amelyet oly hosszú ideig vezetett”. Az 1922-es alkotmány demokratikus ethoszát az 1937-es alkotmány is megőrizte, illetve kiterjesztette, va-

lamint olyan vallásos elköteleződést társított hozzá, amely, bár a korábbi dokumentum szövegéből hiányzott, régóta a nemzet szokásjogi alkotmányának része volt. Az 1937-es alkotmány – hasonlóképpen az 1922-eshez – nem foglalta bele a szövegébe az alkotmányos identitást; ugyanakkor megteremtette azokat a tágabb kereteket, amelyen belül az identitás kifejlődhetett. Ráadásul mind a demokratikus, mind a katolikus hagyomány töredezett volt, ami – nagyon hasonlóan az Indiában és más lejátszódott folyamatokhoz –, az ír alkotmányos identitás fejlődését alakító párbeszédre is ösztönzőleg hatott. Az az elképzelés, amely szerint az identitás változását nem határozzák meg bizonyos fokig azok a hagyományok, amelyek az átalakuláshoz vezettek, éppen annyira problematikus, mint az identitás állandónak, statikusnak vétele.

### 2.3. *A disszonancia dinamikája*

Az alkotmány központi célkitűzése(i) és a külső környezet közötti párbeszédés viszony döntő szerepet játszik az alkotmányos identitás kialakulásában és változásában. Ebben az értelemben bármelyik alkotmány identitásának előfeltétele, ahogy Robert C. Post<sup>17</sup> megjegyzi, hogy „az alkotmányjog és az alkotmányos kultúra dialektikus viszonyban állnak, amelyben az alkotmányjog az alkotmányos kultúrából fakad, de egyúttal befolyásolja is azt”.

Ez az összefüggés szükséges annak megértéséhez, hogy az alkotmányos diszharmonia miként határozza meg az identitás fejlődésének és kikristályosodásának folyamatát. „Azok, akik írásban fejezik ki magukat” – jegyzi meg helyesen Anne Norton<sup>18</sup> – „túl gyakran szándékosan nem vesznek tudomást az alkotmány végtelen dialektikájáról. Szívesebben tekintenek úgy az alkotmányra, mint az ideális identitás tökéletes megjelenítőjére”. Törökország esetében például alapítójának szekuláris vízióját tükrözte az alkotmány központi magja, de a politikai közösség valódi alkotmányos identitását nem rögzítették végérvényesen az írott alaptörvény részletes rendelkezései.

Az identitás alakulásának párbeszédés dinamikáját szemléletesen mutatták meg a felsőoktatásban részt vevő nők fejkendő-viselési joga körüli, elhúzódó csaták.

Atatürk kora óta, amikor a hatalom fellépett a fez és a hagyományos muszlim viselet más elemei ellen, az öltözködés a török nemzeti identitás megújítására irányuló erőfeszítések fontos szimbolikus terepéül szolgál. A 2008-as alkotmánymódosításokat egy korábbi, a fejkendőviselést engedélyező törvényt meg-

A FEJKENDŐVISELÉS KÖRÜLI TÖRÖKORSZÁGI VITÁBAN AZ EGYMÁSSAL ÜTKÖZŐ ÁLLÁSPONTOK KÉPVISELŐI PÉLDÁUL NAGYON IS TUDATÁBAN VOLTAK AZ EURÓPÁBÓL RÁJUK IRÁNYULÓ FIGYELEMNEK



semmisítő alkotmánybírói döntésre reagálva fogadták el. Az elsőprő többséggel elfogadott módosítások azt jelezték, hogy a politikai környezet megérett arra, hogy enyhítsenek a rendszer különösen szigorú szekuláris korlátozásain; a közvéleménykutatások szerint a társadalom túlnyomó része támogatta, hogy az egyetemi hallgatók fejkendőt viselhessenek. Ugyanakkor, a Kemál-párti nézeteket különféle módon védelmezők szerint egyértelmű, hogy a két módosítás nyilvánvaló szembeszegülés a szekuláris állam alapelveivel.

Az Alkotmánybíróság határozott, 9:2-es többség mellett egyetértett ezzel, és megállapította, hogy a módosítások valóban aláásták a szekuláris állam eszméjét, ami „a Köztársaságnak alapvető elve”, következésképp egyértelműen sértik az alkotmányos kereteket. Azonban a későbbi fejlemények, az Alkotmánybíróság rendkívüli döntésére adott heves reakciókkal kezdve – amelyek szerint a bírósági ellenállás útjában áll az alkotmányjog és a török társadalom változó realitásainak szükségszerű közelítésének –, megmutatták, hogy a határozat csak epizód volt abban a párbeszédés folyamatban, amelyet a nemzet alkotmányos identitásának fejlődéstörténeteként írhatunk le. Arra a vádra, hogy a módosítások az alkotmány identitása elleni frontális támadást jelentettek, az volt a válasz, hogy az identitásnak képesnek kell lennie a fejlődésre, és hogy az identitás csak akkor őrzi meg értelmét és alkalmazhatóságát, ha a tartalma tükrözi a társadalmi morálban és gyakorlatban bekövetkező jelentősebb változásokat.

A bíróság döntése nem vetett véget az identitás feletti törvényhozói-bírói küzdelemnek. A bíróság egy későbbi határozatában úgy döntött, hogy nem használja az Alkotmány 68. és 69. cikkében rögzített hatáskörét, amivel megakadályozhatta volna, hogy a kormánypárt például olyan alkotmánymódosításokat fogadjon el, amelyek esetleg sértik az állam szekuláris alapjait. Az alkotmányos identitás meghatározásának sokfelvonásos, kusza, tárgyalótermi és tárgyalótermen kívüli támadásokkal és ellentámadásokkal zajló folyamatával együtt egyre inkább nyilvánvalóvá vált a szabályok és tettek közötti diszharmonia, és nem tűnt úgy, hogy ennek belátható időn belül vége szakadna. Ez a diszharmonia, amely fakadhat az alkotmányba ágyazott elmentmondásokból, vagy – mint Törökország esetében – az alkotmányos célkitűzések és a külső világ közötti szakadékból, az alkotmányos identitás alakulásában szerepet játszó legfontosabb erő.

Az írott szöveg, amely túléli a létrehozásának pillanatát, a nép – és a későbbi nemzedékek – számára szól az identitásukról és a törekvéseikről. Azzal az

igénnyel lép fel, hogy ne a múlt termékeként, hanem a jelenkor törvényeként szólaljon meg. Azonban nincs szöveg – bármilyen elvont is legyen –, amelyen ne lenne észrevehető a létrehozási idejének nyoma. Nincs olyan szöveg – bármilyen absztrakt is legyen –, amely valamennyi körülményre alkalmazható választ tudna adni. Mindezek miatt találunk eltéréseket aközött, amit a szöveg mond, és a tényleges helyzet között; vagyis a nép és annak alkotmánya között.<sup>19</sup>

Abban a mértékben tehát, amennyire a szekuláris állam melletti elköteleződés a török rendszert alapjaiban meghatározó vonás, ennek tényleges tartalma idővel változhat, a szöveghez kötve, de nem teljesen szorosan, hogy képes legyen átfogni a kodifikált, alapítói eszmények és a török nép változó felfogása között zajló párbeszédet. Post szerint: „[A]z alkotmányjogot mindig annyira jellemzi a folyamatos változás, amennyire változnak a kulturális értékek és felfogások, amelyek szükségképpen az alkotmányjog részét képezik.”<sup>20</sup>

Természetesen a politikai erőviszonyok mindig döntő jelentőségűek abból a szempontból, hogy végül ez a folyamat milyen eredménnyel jár. Ahogy Ran Hirsch<sup>21</sup> megállapítja, a bírói hatalmi ág gyakran olyan médiumként szolgál, amelyen keresztül megjelennek a „kollektív identitás” kérdései. Akár Törökországban, ahol a szekuláris és nem szekuláris (vagy legalábbis kevésbé szekuláris) pártok versengenek azért, hogy a hagyományos értékek hiteles megjelenítőiként ismerjék el őket; vagy Indiában, ahol a domináns, befogadó nacionalista jövőképet rendszeresen kihívás éri egy konkurens, erősen etnicizált felfogás irányából; vagy Izraelben, ahol a hosszabb ideje fennálló, de törekény politikai egyensúly visszavezethető az államalapítás kettős törekvéseire; az alkotmányos identitás változását a múltból öröklött kötelezettségek keretei között a napi politikai viták hajtják.

Például, egy olyan elméletnek, amely Izrael alkotmányos identitásának kielégítő leírására irányul, magyarázatot kell adnia arra, hogy az ottani társadalom politikai hagyományainak versengő felfogásai hogyan vetekednek egymással a két nép és a konfliktusban jelentős szerepet vállaló nemzetközi közösség történelmi narratívái által meghatározott színtéren. Az „Alaptörvények”-ben előírt „Izrael mint zsidó és demokratikus állam értékei”-nek védelme számos párbeszédés folyamatot indított el, amelyekben a legfelsőbb bíróság játszik kiemelt – noha nem kizárólagos – szerepet a „kollektív identitás fő kérdéseinek” megválaszolásában.<sup>22</sup> Ezeknek az értékeknek az értelme nagyban kapcsolódik az izraeli helyzet sajátosságaihoz, miközben ezek az ér-

tékek univerzalista célokra is irányulnak; így, miközben a különféle társadalmi érdekeket, illetve a különböző elitek igényeit szolgálják, egyúttal az ország fejlődő alkotmányos identitásának részévé is válnak.

Az alkotmányszöveg belső diszharmoniaja általában kevésbé szembetűnő, mint az izraeli esetben.

Sőt, a legtöbb ország esetében a diszharmoniaát ügyesen palástolja az alkotmány eltökélt szövegezői által használt, kompromisszumokon alapuló nyelvezet. Az összehasonlító alkotmányjog elméletével foglalkozók számára viszont Izrael változó formális alkotmánya csupán átláthatóbbá tesz egy másutt is zajló folyamatot; Izrael esetében annyiban sajátos a helyzet, hogy a folyamat áttetszőbb.

Jellemzően ugyanez a dinamika játszódik le – talán kevésbé élesen kivehetően – amikor egy alkotmányban megjelenő, versengő célkitűzések és törekvések ütköznek össze, miközben dialektikus viszonyba kerülnek a tágabb társadalmi környezet erőivel. Igencsak valószínű, hogy ez a folyamat, akárhová nézünk, lejátszódik az alkotmányos identitás változása kapcsán, bár országról-országra eltérően, attól függően, hogy a belső és külső diszharmoniaik milyen súllyal vannak jelen.

Az izraeli eset egyedisége értelmezhető úgy, hogy az egy-egy ország alkotmányos helyzetét meghatározó, eltérő diszharmoniaik sajátos eredményeket produkálnak, ám az igencsak eltérő politikai közösségek egymással összevethető fejlődési mintákat tapasztalnak meg. Akár kanadai bírúk igyekeznek értelmezni az alkotmányuk 1. cikkében szereplő „szabad és demokratikus társadalom” fogalmát annak fényében, hogy más társadalmak mire jutottak hasonló fogalmak értelmezésekor; akár ír bírúk (és törvényhozók) keresnek megfelelő stratégiát ahhoz, hogy révbe érjenek a család alkotmányos szentségként való védelme kapcsán a szekuláris és vallásos erők megosztottsága által vetett hullámokon, számolva mindeközben a családi és magánélettel kapcsolatos európai joggyakorlattal való elkerülhetetlen találkozással; mindazok célja, akik az alkotmányos identitás problémájával foglalkoznak, a vitathatatlan összhang megtalálása.

Akár tervezés, akár véletlen eredménye, a politikai közösség formális alkotmányában megjelenő disszonancia folyamatos változásra sarkall. A belső feszültségből eredő problémák legtöbbször interpretációs kérdéseket is felvet – Raz szerint „az interpre-

táció... a dialektikus feszültségben van jelen”<sup>23</sup> –, bár hanyagság lenne ez alapján kizárólag a bíróságok működésére szűkíteni a vizsgálódásunkat. A bíróságok természetesen kiemelt szerepet játszanak az alkotmányos identitás alakításában, de ritkán egyedüli szereplők. Ahogy Keith Whittington<sup>24</sup> írja, „a szövegezés és megerősítés során született alkotmá-

nyos választások nem fednek le mindent. ... Számos további kérdést a későbbi gyakorlat válaszol meg, a legismertebb módja ennek az Alkotmány bírói értelmezése, de gyakran és fontos szerepet játszanak a politikai döntések is, amelyek szintén értelmezik, alkalmaznak és bővítik az Alkotmány szövegét”.<sup>25</sup> Abraham Lincoln válasza az amerikai legfelsőbb bíróság döntésére a *Dred Scott*-ügyben – amikor arra hívta

fel a talárt nem viselő politikai szereplőket, hogy hozzák helyre a bíróság hibáit azzal, hogy figyelmet fordítanak a nemzet előtt álló legfontosabb kérdésekre – összehasonlító szemszögből ma kevésbé tűnik figyelemre méltónak annál, mint amennyire annak tűnt korábban több alkalommal is az Egyesült Államok történetében. Bár a rendszer „metanarratívájáért” viselt felelősség áthelyezése a politikai intézményektől a bíróságokhoz alaposan feltárt jelenség,<sup>26</sup> ezekben a kérdésekben ugyanakkor mindig jelen van egyfajta együttműködés az intézmények között. A nemzet alkotmányában fellelhető elmentmondó elemekhez törvényszerűen kapcsolódnak a versengő politikai erők alternatív víziói, ami segíthet, hogy tisztázzuk az alkotmányos identitással kapcsolatos bizonytalanságokat, vagy hogy az értelmezést egy meghatározott irányba tereljük.

A változásra való felhívás, amelyet a diszharmonia jelent, túlnyúlhat az ország határain. Vegyük megint Törökország példáját. A Török Köztársaság kikiáltásának idején nagy volt a bizonytalanság az iszlám világ kormányzásában évszázadok óta központi helyet betöltő kalifátus fennmaradását illetően. Atatürk nem sokáig halogatta a felszámolását, de mielőtt erre sort kerített volna, „[a] kalifátus kérdése messze Törökország határain kívül is figyelmet keltett, és a köztársaság tervei izgatott reakciókat váltottak ki, főleg Indiában”.<sup>27</sup> Hasonló izgalmak övezik manapság Törökország Európai Unióhoz való csatlakozását, amely nagyrészt azon múlik, hogy Törökország mennyire képes a jelenlegi tagokat meggyőzni arról, hogy belső alkotmányos szabályai összeegyeztethetőek a Közösség által képviselt ér-

A VALLÁS OLYAN MÉLYEN ÁTHATOTTA AZ INDIAI MINDENNAPOKAT, [...] HOGY AZ ALKOTMÁNYOZÓK AZON CÉLJA, HOGY EGY DEMOKRATIKUS ÁLLAMOT ÉPÍTSENEK, NEM ZÁRHATTA KI ANNAK ALKOTMÁNYOS LEHETŐSÉGÉT, HOGY AZ ÁLLAM BEAVATKOZHASSON SPIRITUÁLIS KÉRDÉSEKBE IS.

tékekkel. A fejkendőviselés körüli törökországi vitában az egymással ütköző álláspontok képviselői például nagyon is tudatában voltak az Európából rájuk irányuló figyelemnek, és a szekuláris állam és a köztársaság alapvető elveinek értelmezése során olyan érvelést használtak, amely mind a külföldi, mind a hazai közönség számára meggyőző lehetett. Az alkotmányos identitás kialakulására jellemző párbeszédéses folyamat valóban több dimenzióban jelentkezett, és ezzel összefüggésben határokon átnyúló vetülete is volt; kezdve az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat utalásától „az emberiség véleményének tiszteletben tartására”, az izraeli függetlenségi nyilatkozat azon alapelvein át, amelyek „az Egyesült Nemzetek Szövetségét létrehozó népek közötti rangot kölcsönöznék” az országnak, a dél-afrikai alkotmány kezdeményezőiig, akik kifejezett utasítást adtak arra, hogy a jogrendszert a nemzetközi közösség előírásaival összhangban kell megalkotni.

A külső elem a jogviták külön fázisaként jelenik meg, amely során a versengő alkotmányos hagyományokból az egyik oldal előnyt remél annak révén, hogy a konfliktust kiszélesíti, és egy külső, a hazai viták eldöntésére felhatalmazott szervhez fordul, mint ahogy ez az ír esetben történt az abortusz kérdése kapcsán. Tágabban, az alkotmányos identításra vetítve ezt nem lehet pusztán úgy leírni, mint a döntéshozatal átruházását egy külső intézményre, hanem inkább mint egyik lépéseként egy szerteágazó alkotmányos „adok-kapok”-nak, amelyet viszont a szükségszerűen diszharmonióban megjelenő tökéletlenségek tartanak fenn. Norton szerint „ezek a tökéletlenségek” egyszerre „bajok [és...] nagyságunk forrásai.”<sup>28</sup> Megjelenhetnek az alkotmány szövegének ellentmondásaiként vagy a létező és az alkotmányos ideál közötti elkerülhetetlen különbségként. Az alkotmányos átvétel bírósági gyakorlata, vagyis a külföldi források segítségül hívása vonzó kilátásokat kínál az ellentmondások leküzdésére, de ezzel a megoldással szemben, legalábbis az Egyesült Államokban, rendkívül erős az ellenállás. Ez a félelem, amely gyakran az identitásvesztés veszélyére való hivatkozásban fejeződik ki, nem teljesen megalapozatlan, bár valójában nem az identitás elvesztése a kérdés, hanem inkább az, hogy a külföldi jog használatával milyen irányban fejlődik az alkotmányos identitás. Mint minden kínálkozó lehetőséget, ezt is vissza lehet utasítani, és az elutasítás esetei éppolyan érdekesek, mint az elfogadás esetei. Mindkét típusú eset megvilágító erejű a hazai bíróság gyakorlatára, és azon keresztül a tágabb alkotmányos rend identitására nézve.

#### 2.4. *A belső és külső diszharmonia egyensúlya*

A nemzet sajátos alkotmányos identitásában foglalt törekvések nagy része olyan célokból és elvekből áll, amelyek más országokra is jellemzőek. A különböző helyeken megjelenő, általában az alkotmányossággal összefüggésben megjelenő törekvéseket összesítve „közös készletet” kapunk. Ezeket a törekvéseket Fuller szerint „a jog belső moralitásaként”,<sup>29</sup> Kahn szerint az „általános alkotmányosság” követelményeként,<sup>30</sup> Katz szerint pedig „univerzális normákként”<sup>31</sup> lehetne leírni, amelyek egy országban az igazságról folyó közbeszédben rejtett módon vannak jelen. Ezeket a normákat a helyi hagyomány és gyakorlat sajátos elkötelezettségeivel kell összehangolni; az alkotmányos identitás kontúrjai nagyrészt azt tükrözik, hogy hogyan sikerül feloldani ezeket a diszharmoniókat. Ahogy Heinz Klug<sup>32</sup> megjegyezte a dél-afrikai alkotmányos keretekről szóló tanulmányában, „a kihívást az jelenti, hogy feltárjuk azt, hogy milyen egyedi mintákat követve épül be [a globalizálódó alkotmányosság] az egyes nemzeti jogrendszerekbe, illetve hogy megértsük azt, hogy milyen sokféle szerepet tölthet be az alkotmányosság a különböző politikai közösségek rekonstrukciójában”.

Klug szerint a dél-afrikai esetben a „helyi részvétel, a kontextus és a történelem, illetve a nemzetközi hatások és feltételek közötti interakciók”<sup>33</sup> a párbeszédéses alkotmányozás tankönyvi példájával szolgálnak. A nemzetközi szintéren való kötelezettségvállalások mellett sokféleképpen lehet érvelni, például nyilván az ország nemzetközi közösségbe való visszatérésének a dél-afrikai elit számára jelentkező gazdasági előnyeinek hangsúlyozásával. Ebben a magyarázatban nincs semmi olyan, ami kizárná azokat az alternatív magyarázatokat, amelyek a múlttal való egyértelmű szakításból fakadó és a kedvező nemzetközi fogadtatásban megjelenő legitimációs nyereséget húzzák alá. De ahogy az új alkotmányban kicsúcsosodó párbeszédéses folyamat erre bőséges példával szolgált, a szakítás a múlttal nem könnyen valósítható meg, függetlenül a várható előnyöktől. A nemzetközi sztenderdek – például a jog előtti egyenlőség elvének – átvétele az új alkotmányszövegben megjelenő törekvések között a szakítási szándék ellenére szükségessé tette, hogy ezeket a sztenderdeket kibékítsék – a szakítási szándék ellenére – a korábbi, igencsak eltérő törekvésekkel, amelyek éppoly makacsul éltek tovább, mint a kapcsolódó történelmi narratívák, amelyekből eredtek.

Az alkotmányos tervezés előtt álló kihívásokat egészen más szemszögből mutatja meg az a feszültség, amely az univerzalisztikus és partikularisztikus igények között az európai alkotmányozás során je-

lentkezett. A vita ebben az esetben is az identitás kérdése körül forgott, és nem annyira arról szólt, hogy a nemzeti szinten túli elveket hogyan lehet a saját történelemmel és kultúrával rendelkező tagállamok joggyakorlatába beilleszteni, mint inkább arról, hogy hogyan lehet – és egyáltalán szükséges-e – beilleszteni a tagállamok eltérő politikai és jogi kultúráit egy átfogó, nemzetközi kormányzás keretei közé, az új entitás egészére jellemző alkotmányos identitás megteremtésével. Úgy tűnik, hogy ez az erőfeszítés egyelőre inkább az alkotmányelmélet művelőit hozta lázba, nem annyira a politikusokat.<sup>34</sup>

Ezzel szemben Indiában az alkotmányos identitás alakulása az ország alkotmányos joggyakorlata során egész magas szintre jutott. India legfelsőbb bírósága kivételesen tudatos módon használta az alkotmányos identitás fogalmát, elsősorban az „alapvető struktúra” sokat vitatott doktrínájának használatára. Ez azt mondja ki, hogy az alkotmánynak van néhány olyan kiemelt jelentőségű tétele, amelyeknek a megváltoztatására irányuló, vagy azok fennmaradását fenyegető kísérleteket a bíróság akkor is kész megsemmisíteni, ha azokat alkotmánymódosítás formájában fogadták el. Sőt, a többoldalúság szellemében eljárva – ami szükségesnek látszik, ha komolyan gondoljuk, hogy a problémát kezelni kell – jóváhagyta más intézmények olyan rendkívüli lépéseit is, amelyek kétségkívül az alkotmányos identitás tiszteletben tartására irányultak.

Érthető okokból, az alapvető struktúra doktrínájának bírósági alkalmazásáról szóló indiai vita nagy részben a szekularizmus kérdéséről szólt. India alkotmányának elfogadása idején – a hinduk és muszlimok közötti viszony több évszázadra visszanyúló, bonyolult indiai történetének egyik fejezeteként – vallási alapú erőszak volt jelen az országban. Ennek a történetnek egy jelentős részét békés együttélés jellemezte, ám a vérfürdő, amely Pakisztán különválását követte, megmutatta a régi ellentéteket, illetve biztosította, hogy a békés együttélés célja központi jelentőséget kapjon az alkotmányozás során. Ám nem ez volt az egyetlen cél: ha nem is ugyanannyira sürgető, de szintén fontos célkitűzés volt a társadalmi újjáépítés, amely elképzelhetetlen annak alkotmányos elismerése nélkül, hogy az állam legitim módon szólhat bele a „vallás lényegéhez” tartozó kérdésekbe.<sup>35</sup> A vallás olyan mélyen áthatotta az indiai mindennapokat, a történelem során annyira egybeforrta a minden értelmezésben rendkívüli igazságtalan társadalmi struktúrával, hogy az alkotmá-

nyozók azon célja, hogy egy demokratikus államot építsenek, nem zárhatta ki annak alkotmányos lehetőségét, hogy az állam beavatkozhasson spirituális kérdésekbe is. A szekuláris berendezkedés létrehozása Indiában kreatív megoldást kívánt, figyelve az egyensúlyra a vallási szempontok korlátozásával járó társadalmi-gazdasági reform, valamint a különböző vallási szokások iránti politikai tolerancia és a közösségfejlesztés között. A változás előidézését célzó, illetve a közösségfejlesztésre irányuló rendelkezések együttesen tanúsítják egy olyan alkotmányos szándék létét, amely a vallási alapú hierarchiákból fakadó egyenlőtlenségek által sújtottak társadalmi körülményeinek megváltoztatására irányul.

Ezt az alkotmányos egyensúlyt az évek során visszatérő támadások érték a politikai spektrum különböző szereplői részéről. A legnagyobb kihívást a hindu jobboldal jelentette. A legfelsőbb bíróság legfontosabb válaszlépése az volt, hogy a szekuláris berendezkedést úgy határozta meg, mint ami „része az Alkotmány és az Alkotmány lelke alapvető struktúrájának”.<sup>36</sup> Az indiai alkotmányos gyakorlat mérföldkő-jelentőségű döntésének szónoki emelkedettséget adott a szekuláris állam követelményének illetően, drámai megfogalmazása. Ez egyúttal azt is jelezte, hogy ugyanaz a(z) alkotmányos identitással kapcsolatos) megfontolás áll a bíróság korábbi, az alkotmányellenes alkotmánymódosításról hozott határozatai mögött, mint amely meghatározta a szekuláris berendezkedésről hozott döntését. Persze nincs okunk azt hinni, hogy egy bírói utalást az „Alkotmány lelkére” úgy használták volna, hogy tudatában lettek volna a léleknek a személyiség, az identitás meghatározásában játszott jelentőségéről és szerepéről szóló, a 17. és 18. századi (vagy akár Platónig visszamenő) vitá(k)nak, de joggal feltételezhetjük, hogy a bírák célja a fogalom használatával az volt, hogy érzékeltessék a szekuláris berendezkedés döntő szerepét az indiai alkotmányos identitást illetően.

Mindazonáltal, a szekuláris állam követelménye Indiában érdekes kihívást jelent az identitáselmélet számára. Nevezhetjük ezt „a megszilárdult gyakorlat melletti vélelem” problémájának. Szeretnénk megőrizni a szokásjog eszméjét anélkül, hogy olyan logikai összefüggést állítanánk, amelynek értelmében az alkotmány legitimitását ki kellene terjeszteni arra a társadalomra is, amelyben maga az alkotmány működik. De ha valaki áttekinti a vallás és politika körüli vitákat az alkotmányozó gyűlés ülésein, valamint az elmúlt évek

A SZEKULÁRIS BERENDEZ-  
KEDÉS MELLETTI INDIAI EL-  
KÖTELEZETTSÉG FŐ CÉL-  
JA AZ VOLT, HOGY SZEMBE-  
SZÁLLJON EGY MEGSZILÁR-  
DULT ÉLETFORMÁVAL, ÉS AZ  
EGYENLŐSÉGRE ALAPÍTOTT  
DEMOKRATIKUS FELFOGÁS  
ALAPJÁN ALAKÍTSA AZT ÁT

különböző bírósági döntéseit a kérdésről, világosan látszik, hogy a szekuláris berendezkedés melletti indiai elkötelezettség fő célja az volt, hogy szembe szálljon egy megszilárdult életformával, és az egyenlőségre alapított demokratikus felfogás alapján alakítsa azt át. Nagyon is valós az a képzet, hogy az alkotmány „lelke” az alkotmányozók szándéka szerint makacs ragaszkodást tükröz, egy olyan identitást hozva létre, amely egyszerre konfrontatív, illetve alkalmas arra, hogy az alkotmányba foglalt célkitűzéseket megtestesítse. Az alkotmányos identitás fogalmához gyakrabban kapcsolják a tartósság, mint a változás képét. Mivel magyarázhatjuk akkor az indiai alkotmányos berendezkedés lényegéhez tartozó lélekfogalomban megjelenő, messzire vezető törekvéseket?

Ennek kapcsán két dolgot kell megjegyezni. Először is, az alkotmányos identitás magában foglalhat olyan célkitűzéseket, amelyek szemben állnak a meglévő társadalmi környezettel. A szokásjogi alkotmány sugallhatja azt, hogy ami van, annak fennállása szükségszerű (vagyis az alkotmányos identitást csak „fel kell fedezni”), de az öröklés elvéből nem következik feltétlenül szigorúan pozitivistá álláspont. Az indiai alkotmányozók esetében az adott társadalmi környezetet, miközben az évszázados vallási és kulturális hagyományokban gyökerezett, bíráltni lehetett olyan, az indiai hagyományhoz tartozó források alapján, amelyek a szokásjogi alkotmánynak ugyancsak részei. Ahogy H. Patrick Glenn<sup>37</sup> megállapítja, „a hagyománnyal való szembenállás [...] létrejöhet magán a hagyományon belül is, akár annak nyelvét és forrásait használva is (belső küzdelem)”.

A történelem során nyilvánvalóvá vált a megszilárdult hagyományok közötti, illetve a hivatalos célok és a társadalom közötti diszharmónia. „A jelenkor egyik figyelemreméltó fejleménye” – írta Nehru<sup>38</sup> a függetlenedés előtt nem sokkal – „a múlt és a nemzet újrafelfedezése”. Nehru egyike volt az alkotmányozó gyűlés azon küldöttjeinek, akik arra az i. e. III. században a Maurja-dinasztia harmadik királyaként legendás alakká vált Asóka nevére hivatkoztak, akinek híres rendelkezései több mint egy évezred óta erkölcsi hivatkozási pontként szolgáltak. Az Asókával való példálózás – amelyet egyszerre használtak a társadalom kivetettjei számára követendő viselkedési modellként, valamint a hindu nacionalizmus azon felfogásának bírálataként, amely elutasította a társadalmi sokszínűségben gyökerező indi-

ai nemzetképet – megmutatja, hogy az alkotmányos identitás kialakítása során a folytonosság elvének alkalmazása hogyan építhet alternatív és akár ellentétes forrásokra ugyanazon hagyományból merítve, és hogyan alkothatja azokat újjá, hogy azokkal megbélyegezhessék az azonos hagyományból származó más megközelítéseket (és azok társadalmi következményeit).

A szekuláris államfelfogás – mint az indiai alkotmány alapvető struktúrájában központi helyet elfoglaló elem – védelme elkerülhetetlen véleménykülönbségekhez vezet annak kapcsán, hogy ki hogyan értelmezi ezt a közös alapvető célt. Például a hindu jobboldal gyakran biztosította az indiaiakat arról, hogy elfogadja, hogy a szekuláris államfelfogás alkotmányos szempontból központi jelentőséggel bír – az Egyesült Államokban is sokak által támogatott,

szigorú elkülönítést megkövetelő értelmezésben –, amelyet a politikai ellenfelei által képviselt „álszekuláris” felfogással állított szembe. Az utóbbi kategóriába tartoznak a legfelsőbb bíróság bírái, akik közül a legtöbben egy olyan, sajátosan indiai értelme-

zést alakítottak ki – Ghandi, Nehru, Ambedkar és mások eltérő felfogásainak felhasználásával –, amelyet Rajeev Bhargava kifejezése, a „kontextuális szekuláris felfogás” találóan ír le. Ennek az álláspontnak a lényege az „elvi alapokon álló távolságtartás” stratégiája, ami Bhargava<sup>39</sup> szerint azt jelenti, hogy „az állam attól függően avatkozik közbe vagy tartja távol magát, hogy melyik magatartás segíti jobban elő a vallásszabadságot és az állampolgárok egyenlőségét”. Ennek értelmében a szekuláris berendezkedésű államok által követett különböző modelleknek tükrözniük kell az érintett társadalmak sajátos, meghatározó jellemzőit. Indiában ez azt jelenti (és ez megjelenik az alkotmányban is), hogy bizonyos célok – például a vallási alapú politikai szerveződések – esetében az állam nem ismeri el a vallás szerepét, míg más területek esetében – például egyes magánjogi kérdésekben, korlátozottan – esetleg igen. Az államnak nem kell valamennyi valláshoz ugyanúgy viszonyulnia; fontos azonban, hogy a beavatkozásra, a beavatkozás elkerülésére vagy az egyenlő távolság elvére vonatkozó állami politikát a mindenki számára biztosított egyenlő méltóság vallási különbségeken túlnyúló elve hassa át.

Az a folyamat, melynek révén a szekuláris államfelfogás az alkotmányos identitás meghatározó elemévé vált, majd kiemelt védelmet kapott a bíróság „alapvető struktúra”-doktrínájában, hasonlít ahhoz,

ahogyan párbeszédes viszonylatokban a személyes identitás is kialakul. Ahogy az „én” interaktív módon fejlődik az adott környezet hatására, India alkotmányos identitása – amint a szekuláris államfelfogás vizsgálata megmutatta – történelmileg bizonyos fokig meghatározott körülmények terméke, ahol a választási lehetőségeket korlátozza az a környezet, amely az összetett kommunalizmus és a vallási eredetű társadalmi egyenlőtlenségek fogalompárjával jellemezhető. A nemzet mint a „folytonosság hordozója” – és amelynek képében, ahogy Burke tartotta, az alkotmány „csak hosszabb időtávon” mutatja meg magát – sok mindent megmagyarázhat arra vonatkozóan, hogy hogyan fedezhetők fel – a politikai és erkölcsi rend esetleges részeként – a szekuláris identitás fő körvonalai. De ezen tágabb háttérrel között még meglehetősen nagy tér áll rendelkezésre a politikai döntéshozók számára – ahogy azt nem csak az alkotmányozó gyűlés, de az Indiai Nemzeti Kongresszus korábbi törekvései mutatták, például az 1928-as Nehru-féle alkotmánytervezet vagy az 1931-es Karachi-határozat.<sup>40</sup>

Azzal, hogy a szekuláris berendezkedés az alapvető struktúra részévé vált, az indiai legfelsőbb bíróság korábbi elnöke szavaival, „a Parlament alkotmánymódosító hatalma elől elzárt” szintre került.<sup>41</sup> Az alkotmányelmélettel foglalkozó Jed Rubenfeld<sup>42</sup> úgy írta le a „[r]adikális értelmezést [...] mint] az alkotmányos rendelkezés mögötti alapelvek vagy célok egy új értelmezés[ét]”. Az indiai alkotmányos szekularizmus kapcsán ilyen radikális lépésnek számít, ha valaki az alapvető struktúrához tartozó előírást kívánja alapvetően megváltoztatni. A bírósági elnök fenti kijelentését 2000-ben a hindu nacionalista párt, a BJP-vezette kormány azon kezdeményezésére válaszul fogalmazta meg, hogy létre kívántak hozni egy nemzeti bizottságot az alkotmány felülvizsgálatára és az alapvető struktúrájának lehetséges módosításaira. Azoknak, akik gyanították a hatalmon lévő hindu nacionalisták szándékait, nem az volt az elsődleges félelemük, hogy a szekuláris berendezkedés követelménye kikerülhet az alkotmányból, hanem az, hogy a követelmény gyakorlatilag identitástolvajlás áldozatává válhat. Az elv lényegi jelentésében következne be alapvető változás – és ez aggodalomra adna okot –, ha a felfogást például megfosztanák előremutató tartalmától, vagy a vallási kisebbségeket védő közpolitikai lépésekkel összeférhetetlenné tennék. Amennyiben a szekuláris államfelfogást úgy értelmezik újra, hogy az a vallás figyelembe vételét kizárja (vagyis a szigorú elválasztást előíró megközelítést követve), ez a fejlemény az alkotmányos identitás lényeges változását hozná magával.

### 3. KONKLÚZIÓ

Az alkotmányok különböznek a belső diszharmóniák mélységét tekintve, és ugyanennyire sokfélék a körülvevő társadalmi renchez fűződő viszonyukat tekintve. Például az indiai, dél-afrikai vagy török alkotmányos dokumentumok ellenséges viszonyban állnak a meggyökeresedett társadalmi struktúrákkal, amelyek az alkotmány előírásaival és ethoszával mérve gyanúsakká válnak. Természetesen egyik említett esetben sem reménytelen a status quót védő érdekek helyzete; ők sem maradnak alkotmányos érvek nélkül, de a belső és külső diszharmónia közül az utóbbi került túlsúlyba, olyannyira, hogy az alkotmányos identitás korai szakaszában mindhárom országban meglehetősen egyértelmű konfrontatív jegeket hordozott. Az alkotmánnyal kapcsolatos politikai fejlemények kibontakozása során a dokumentumon belüli disszonancia (a társadalmi törésvonalak leképeződése) arra szolgált, hogy csökkentse vagy kiküszöbölje annak esélyét, hogy az alkotmányos identitás vegytisztán tükrözze az alkotmányban lefektetett célokért folytatott küzdelemben megjelenő hivatalos ethoszt.

Végül vegyük szemügyre az Egyesült Államok Alkotmányát. Az 1787-es dokumentum látszólag nemigen száll szembe a rabszolgaság intézményével, hiszen találunk olyan szövegrészt, amely kifejezetten tudomásul veszi a létezését. Mégis, a szöveg szintjén is – például abban az előírásban, amely húsz év alatt a rabszolga-kereskedelem felszámolását tűzi ki célul – megjelenik egy bizonyos fokú belső diszharmónia, ami egyébként konzisztens azokkal a heves vitákkal, amelyek a kérdés körül az alkotmány kereteinek létrehozása során zajlottak. Ha viszont az alkotmányos rendet olyan széles értelemben fogjuk fel, amely magában foglalja a nemzet alapító dokumentumának filozófiai hagyományait is, az amerikai alkotmányos identitás célkitűzéseit tekintve nem egyeztethető össze emberi lények tulajdonként való kezelésével. Ezt a nézetet képviselte Abraham Lincoln, sőt Frederick Douglas is, és valójában mindketten az alkotmány és a társadalmi rend között feszülő mély ellentmondásra mutattak rá.

Nem szükséges ezt a célkitűzéssel bővített értelmezést elfogadnunk – és sok, a maga idejében progresszív gondolkodó és korunkbeli vezető kutató nem is fogadja el – ahhoz, hogy felismerjük azt a dinamikát, amely révén a hátrányos megkülönböztetés tilalma az amerikai alkotmányos identitás alapvető elemévé vált. Indiával és Törökországgal ellentétben az amerikai alkotmány – bár az alkotmány értelmezésére ez nem mindig volt igaz – az évek során ellenségessebbé vált a meggyökeresedett érdekekkel szemben,

legalábbis a legszörnyűbb társadalmi egyenlőtlenségekkel összefüggőkkel. Az amerikai polgárháború és a nyomában megszületett alkotmánykiegészítések vagy radikálisan átalakították a politikai közösséget, vagy időben képessé tették arra, hogy az eredeti ígéreiteit valóra váltsa. A belső és külső alkotmányos diszharmoniak párbeszédese kapcsolata az értelmező nézeteitől függetlenül jól tetten érhető. Az egyenlő bánásmód elvének elfogadása a polgárháborút követő alkotmánykiegészítések révén fontos momentum a az amerikai alkotmányos identitás fejlődésének, hiszen a nemzet konfliktusokkal terhelt alkotmányos hagyománya univerzalista irányzatának hivatalos győzelmét jelentette. De az, hogy a rendszerben a hatalom rendkívül töredezett volt, garantálta azt, hogy a partikulárisabb felfogás ne maradjon intézményi támogatás nélkül, mivel annak hívei igyekeztek megkérdőjelezni a kiegészítésekkel bekövetkezett változások alkotmányos jelentőségét. Lehet, hogy az alkotmányos szöveg módosult, de az amerikai nép (az állampolgárok és a tisztségviselők) alkotmányos identitását illetően még épp csak megkezdődött az átalakulás. Az alkotmányos rend indentitásának stabilitása végső soron a kettő közeledésén múlt.

Az amerikai és az indiai eset egyediségének nem szabad elhomályosítania azt a tényt, hogy a politikai és jogi vitákban formálódó alkotmányos identitás változása dinamikájában nagyon hasonló ahhoz, ami más, az Egyesült Államoktól vagy Indiától igencsak különböző országokban is lejátszódott vagy lejátszódik. Az összehasonlító alkotmányossággal foglalkozó irodalom kiemelt feladata az elkövetkező években, hogy számos különböző alkotmányos közegben megvizsgálja ennek az állításnak az érvényességét és korlátait.

## JEGYZETEK

1. Laurence TRIBE: 'A Constitution We are Amending. In Defense of a Restrained Judicial Role', *97 Harvard Law Review* (1983) 433–445, 440.
2. Joseph RAZ: 'On the Authority and Interpretation of Constitutions. Some Preliminaries', in *Constitutionalism. Philosophical Foundations*, Larry Alexander, ed., Cambridge, Cambridge University Press 1998, 152.
3. Az „elhatározás” kifejezést abban az értelemben alkalmazom, ahogy Jed Rubenfeld használta, aki azt megkülönböztette a „szándéktól”: az utóbbi fogalomból hiányzik az az időbeli kiterjedés, amely alkotmányos kötelezettséget hoz létre. RUBENFELD: *Revolution by Judiciary. The Structure of American Constitutional Law*, Cambridge, MA, Harvard University Press 2005, 112.

4. Beau BRESLIN: *From Words to Worlds. Exploring Constitutional Functionality*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008, 30.
5. *DuPlessis v DeKlerk*, 1996 (3) SA 850.
6. Hanna Fenichel PITKIN 'The Idea of a Constitution', *Journal of Legal Education*, 1987/37, 167–71, 167.
7. Michael J. PERRY: 'What is "The Constitution"?' (and Other Fundamental Questions)', in *Constitutionalism. Philosophical Foundations* ed., Larry Alexander, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 99–150, 99.
8. SAJÓ András: 'Constitution without the Constitutional Moment. A View from the New Member States', *International Journal of Constitutional Law*, 2005/2, 243–261, 243.
9. PITKIN (6. vj) 169.
10. PITKIN (6. vj.) 167.
11. Vagy ahogy Sanford Levinson megállapítja, „[A]z alkotmány jó példa lehet arra, amit a filozófus W. B. Gallie »lényegében vitatott fogalom«-nak nevezett”. LEVINSON: *Constitutional Faith*, Princeton, Princeton University Press, 1988, 124.
12. *Ibid.* 79.
13. Mark TUSHNET: 'Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law', in *The Migration of Constitutional Ideas*, ed. Sujit CHOUDHRY, New York, Oxford University Press, 2006.
14. *Minerva Mills, Ltd. v Union of India*, AIR 1980 SC 1789, 1798 (az eredetiben kiemelés nélkül).
15. Alasdair MACINTYRE: *Whose Justice? Which Rationality?*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1988, 356. Lásd még: Jens MEIERHENRICH: *The Legacies of Law: Long-run Consequences of Legal Development in South Africa, 1652–2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
16. Bill KISSANE: 'Eamon de Valera and the Survival of Democracy in Inter-war Ireland', *Journal of Contemporary History* 2007/42, 2, 213–226, 211.
17. Robert C. POST: 'The Supreme Court, 2002 Term – Forward. Fashioning the Legal Constitution. Culture, Courts, and Law', *Harvard Law Review* 2003/117, 4–112, 8.
18. Anne NORTON: 'Transubstantiation. The Dialectic of Constitutional Authority', *University of Chicago Law Review*, 1988/55, 467–472, 467.
19. NORTON (19. vj.) 169.
20. POST (18. vj.) 10.
21. Ran HIRSCHL: *Toward Juristocracy*, Cambridge, MA, Harvard University Press. 2004/11a, 6. fejezet.
22. Ran HIRSCHL: 'Constitutional Courts vs. Religious Fundamentalism. Three Middle Eastern Tales', *Texas Law Review*, 2004/82b, 1819–1860, 1858.
23. RAZ (2. vj.) 180.

24. Keith E. WHITTINGTON: *Political Foundations of Judicial Supremacy. The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*, Princeton, Princeton University Press 2007, 291.
25. WHITTINGTON: (25. vj.) 291.
26. Ran HIRSCHL: 'The Judicialization of Mega-politics and the Rise of Political Courts', *Annual Review of Political Science* 2008, 93–118, 11.
27. Bernard LEWIS: *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 262.
28. NORTON: (19. vj.) 469.
29. Lon FULLER: *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1964.
30. Paul W. KAHN: 'Comparative Constitutionalism in a New Key', *Yale Law Journal*, 2003/101, 2677–2705, 8, 2702.
31. STANLEY KATZ: 'Constitutionalism, in East Central Europe. Some Negative Lessons from the American Experience', eds. Vicki C. JACKSON – Mark TUSHNET, *Comparative Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1999.
32. Heinz KLUG: *Constituting Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2002, 3.
33. KLUG (33. vj.) 3.
34. L. például az Európai Alkotmány tervezetéről kiadott különkiadás írásait az *International Journal of Constitutional Law* 2005 májusi kiadásában.
35. Gary Jeffrey JACOBSON: *The Wheel of Law. India's Secularism in Comparative Constitutional Context*, Princeton, Princeton University Press 2003.
36. *S.R. Bommai v Union of India*, 143. Ez a szekularizmus kapcsán született legfontosabb döntés Indiában. A Bíróság megállapította, hogy a központi kormánzatnak volt hatásköre három választott tagállami kormány felmentésére arra való hivatkozással, hogy állítólag nem teljesítették, illetve megsértették a szekularizmust előíró alkotmányos követelményt. Azzal, hogy a Bíróság fenntartotta a 356. cikkben lefektetett rendkívüli jogok gyakorlását, a döntés egyetértett a központi kormánzzal, hogy a tagállami vezetések nem „az Alkotmány előírásaival összhangban” jártak el. A nevezett cikk az Egyesült Államok garanciaklauzulája, a IV. cikk 4. bekezdése alapján került bele az Alkotmányba, ugyanakkor az indiai bíróság szembenézése az alkotmányos identitás problémájával élesen szemben áll azzal, ahogy az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága vonakodik ugyanezt megtenni.
37. H. Patrick GLENN: *Legal Traditions of the World*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 17.
38. Jawaharlal NEHRU: *The Discovery of India*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 515.
39. Rajeev BHARGAVA: 'What is Secularism for?', in R.B.: *Secularism and its Critics*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 515.
40. Ezek a szövegek különösen a kisebbségek kultúrához és valláshoz való jogával foglalkoztak. De a szokásjogi alkotmány nem csak hivatalos szövegekben jelenhet meg. Az alkotmányos identitást fontos – és állandó – fejlődés jellemzi a magánszférában is, ami szintén része az identitás kialakulására jellemző párbeszédés folyamatnak. Indiában ebbe tartozik a különböző hindu közösségekben működő reformmozgalmak igen hosszú múltra visszatekintő hagyománya, amely szerepet játszott az alkotmányos elköteleződésnek a szociális és gazdasági újjáépítés téren. Ennek kapcsán lásd: CHARLES H. Heimsath: *Indian Nationalism and Hindu Social Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1964.
41. M.N. VENKATACHALIAH: There are Some Things of Eternal Verity, interjú, *Frontline*, 2000. február 19., 17.
42. RUBENFELD (3. vj.) 9.



# INTERJÚ

„Magyarországon a kétharmados többség magatartása láthatóan egy parlamenti főhatalmon alapuló rendszer irányába viszi el az alkotmányos rendet. Ezt a változást hivatott indokolni az állandó hivatkozás a közvetlen – és a többséget illetően óriási – választói felhatalmazásra. Ebbe a filozófiába illik a „nemzeti konzultációk” kérdéseire adott válaszokból merített közvetlen legitimáció is. E mögött feltehetően az áll, hogy a kormánytöbbség a megkapott hatalom minden eszközével élve meg akarja valósítani vízióját a magyar társadalomról és Magyarország jövőjéről. Ennek az elképzelésnek az eszmei hátteréhez a Nemzeti hitvallás és az Alaptörvény stílusa ad támpontot, néhány társadalompolitikai intézkedés is azonosítható. Az alkotmányos berendezkedéshez, azaz a hatalom korlátaihoz való viszonyt a miniszterelnök kijelentése világítja meg: a kétharmadnak semmi nem állhat ellen, maga az alkotmány sem. A többséget felhatalmazó népakarat ugyanis korlátozhatatlan.”

*(Sólyom László)*



# „AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TÖBBÉ NEM AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM LEGFŐBB SZERVE”

SÓLYOM LÁSZLÓ VOLT KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKKEL  
KOVÁCS KRISZTA BESZÉLGET

*A Magyarországon meglehetősen népszerűvé vált álláspont szerint az alkotmány alapvető funkciója, hogy történeti, erkölcsi kategóriákkal létrehozza és fenntartsa a nemzeti egységet. A rivális felfogás alapján az alkotmányos rendszer nem szorul rá egyetlen vallásra vagy más összetartó erőre, mert az alkotmányos patriotizmusban a polgárok az alkotmányos elveket, és azoknak a saját történelmük kontextusából adódó konkrét tartalmát érzik sajátjuknak. Mit gondol e két felfogásról?*

A két olvasat nem zárja ki egymást. Németországban az alkotmányos patriotizmus nagy karriert futott be, mert a nyugatnémet polgárok az alkotmányra vetítették rá mindazt, amihez nem volt meg a haza. S ahogyan az H. A. Winkler Németország története című könyvéből tudható, ugyanez játszódott le az NDK-ban is. Az NDK először egy olyan szocialista államként határozta meg magát, amely német nemzetiségű (sőt, talán pontosabban: a német nemzet egy szocialista állama), azután kiderült, hogy nem a német, hanem a szocialista hazafiság határozza meg identitását, mert ez köti össze a táborral. Miután nem létezett egységes nemzetállam, ezért az NSZK és az NDK is másutt próbálta megtalálni önazonosságát. Dieter Grimm szerint az után, hogy a bonni köztársaságot felváltotta a berlini Németország, nincs szükség erre a pótlékra, az ország egyesült, a patriótáknak van „Vaterland”-ja. De az ilyen sajátos helyzetektől függetlenül is lehet az alkotmány normális funkciója az identitásteremtés, mind történelmi alapon, mind elvei és berendezkedése miatt. Különösen nyilvánvaló ez a függetlenségüket visszanyert vagy újonnan létrejött államok alkotmányánál, például a balti államok esetében. Tanúja voltam Eritreában, hogy az alkotmány megszületését úgy várták, mint ami megpecsételi és bizonyítja, hogy ez az állam valóban létezik, és talán béke lesz.

Nagy szerencse, ha egy ország népe azonosul alkotmányával. Magyarországon talán az 1848-as áprilisi törvények lehettek volna ilyenek, ha nem úgy fordul a történelem, ahogy fordult.

*Ma Európát jellemzően modern alkotmányos demokráciák alkotják, amelyeknek tipikus jellemzője a társadalmi heterogenitás és a világnézeti pluralizmus. Egy ilyen környezetben milyen sikerrel alapítható a közös identitás a származási alapú nemzeti egységre?*

Európa modern alkotmányos demokráciái ma jellemzően nemzetállamok. Nem tudom, miért kellene a „nemzeti egységet” eleve gyanúval kezelni; mintha nem férhetne bele a pluralizmus és sokféleség. Van, ahol a modern nemzetállam megszilárdulása egyben a polgári demokratikus berendezkedéssel járt együtt, mint Franciaországban. Az egységes (kis)német állam létrehozásában a 19. században viszont a szabadságjogok háttérbe szorultak a birodalom feltámasztása mögött. Ma egyszerre hatnak ellentétes tendenciák: a szuverenitást korlátozó európai integráció a maga közös jogrendjével, a regionalizmus és a szeparatista törekvések, a nemrég még etnikai rokonság alapján létrehozott államok szétesése a szűkebb nemzetek szerint, a helyenként népvándorlás méretű migráció hatása. Vagyis, a fogalmak állandó újraértelmezésre és tisztázásra szorulnának. Komikus bizonyítéka ennek az a zavar, amely az európai szervezetekben a „nemzet” fogalmának állandó fordítási nehézségeit kíséri: vajon politikai nemzetként, vagyis állampolgársági értelemben, vagy etnikai nemzetként kell-e érteni? A nemzeti identitást nyilván nem az alkotmány teremti, de szerepet játszhat benne. S akkor sem maga a szöveg, hanem az általa teremtett nagyon komplex társadalmi érzület és joggyakorlat. Az „alkotmányos valóság” az, ami „alkotmányos identitásként” a nemzeti identitás alkotórésze lehet. S ez az alkotmányos valóság hordozhatja az alapjogokkal együtt járó tágas és türelmes szabadságot. A nemzeti identitás miért ne férne bele ebbe a keretbe?

A 11/1992. AB határozat szerint Magyarország jogállammá minősítése egyszerre ténymegállapítás és program. Erről van szó itt is. Az alkotmányos identitás dialógusban alakul és marad fenn. Az Alaptörvény előkészítése idején különösen meglova-

golták azt a korábban is hallható nézetet, hogy a 89-es demokratikus alkotmány azért nem tudott új identitást teremteni, mert a régi, „sztálinista” alkotmány módosításaként jött létre. Én viszont úgy látom, hogy nem is maga a szöveg, s nem is az akkori alkotmányozás folyamata, hanem az Alkotmánybíróság működése teremtett alkotmányos identitást – ami az előző rendszerben biztosan nem létezett. Az Alkotmánybíróság értette meg a néppel, hogy van egy közvetlenül hatályosuló alkotmány, amelyet mindenki működtethet a populáris akció révén, s így beleszólhat a rendszerváltás jogi menetébe, és érezhetővé tette, hogy a hatalomnak korlátai vannak. El is terjedt a mondás: „Menj az Alkotmánybíróságra!” Az alkotmányosság iránti bizalom vagy létrejön magától, mint az Alkotmánybíróság esetében a kilencvenes évek elején, vagy nem. Az Orbán-kormányknak most az a célja, hogy új alaptörvényével identitást adjon, de azt az Alaptörvény Asztalával, festményekkel és hasonlókkal, felülről létrehozni nem lehet, ha nincs az alkotmányhoz kötődő társadalmi élmény vagy tapasztalat. Az alkotmány szilárdságának tönkretétele biztosan ez ellen hat.

*Az Alaptörvény kísérletet tesz egy, a keresztény erkölcsöt követő politikai közösség megteremtésére. Miként érezheti sajátjának az Alaptörvényt a nem a kereszténység tanait követő vagy a vallásilag amuzikális polgár?*

A kereszténység ebben az Alaptörvényben csupán verbálisan, két említés révén van jelen, akkor is nagyon óvatosan, kiegyenlítéssel kísérve, ahogyan a lengyel alkotmányban.

*Valóban a lengyel megoldást látja az Alaptörvény hitvallásában?*

Nagyon messziről. Ugyanis az Alaptörvény nem is fogalmaz olyan erősen, nem tesz hitvallást. A lengyel megoldás sokkal kifejezettebb az invokációval: „Mi, a Lengyel Nemzet – a Köztársaság valamennyi polgára, mindazok, akik hisznek Istenben mint az igazság, jószág és szépség forrásában, mindazokkal, akik nem osztoznak ebben a hitben, de tiszteletben tartanak más forrásokból származó egyetemes értékeket (...) ismervé felelősségünket Isten és saját lelkiismeretünk előtt.” Az Alaptörvény „a kereszténység nemzetmegtartó szerepét ismeri el”, és hozzáteszi: „becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. Ez utóbbi esetében az lehet probléma, hogy más, hasonló egzisztenciális súlyú ideológiákat miért nem becsülünk. Ebből a szempontból a lengyel alkotmány átfogóbb és befogadóbb.

*Ezért nevezik megosztónak az Alaptörvényt; mert magyarok sokaságának a perspektívájából a szöveg világnézeti okok miatt elfogadhatatlan.*

Külön-külön az egyes – normatív – szakaszokból nem tudok keresztény valláserkölcsiséget kiolvasni. Az Alaptörvény egészéből is bajosan. Még egyszer: az „Isten, áldd meg a magyart!” az Alaptörvény élén olyan mélyen beivódott identitás-elem, hogy nevetséges lenne itt világnézeti semlegességet követelni. Kifejezetten történelmi és igaz megállapítás a preambulum elején, hogy Szent István király ezer évvel ezelőtt hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Az említett „nemzetmegtartó” szerep is inkább történelmileg értelmezhető. A házasság fogalma az alkotmánybírósági gyakorlatot követi, nem sajátosan keresztényi alapú, bár megfelel annak. Fölteszem, hogy a házasságon ezt értették Szent István előtt is, s ma is megfelel sokféle vallási és nem vallási hagyománynak, felfogásnak. Az, hogy a preambulum szerint a család az együttélésünk legfontosabb keretei közé tartozik, az L) cikkben pedig a „nemzet fennmaradásának alapja”, szintén nem sajátosan keresztény vagy vallási kijelentés. A család eddig is védendő alkotmányi érték volt. A Jánosi-ügyben hozott 57/1991. AB határozat kifejezetten védte a család funkcionális, szociológiai felfogását. Viszont ehhez képest, valamint a közfelfogáshoz és a társadalmi gyakorlathoz képest is, a negyedik Alaptörvény-módosítás jelentősen szűkíti a család fogalmát. Bár ez a módosítás politikailag a KDNP-nek adott jutalom – amely párt nevében szerepel a „keresztény” szó –, nincs köze a kereszténységhez. Például a katolikus egyház gyakorlata éppen ellenkező, kiterjesztő tendenciájú, nemcsak bármilyen családok, de – tanbeli nehézségekkel küzdve – még az elváltak befogadására is. A magzat védelme eddig is állami kötelesség volt a fogantatástól kezdve. Viszont az összes abortusztörvényt egyhangúan megszavazta a KDNP.

*Ezek szerint Ön az Alaptörvényt szekuláris alkotmánynak tartja?*

Persze. Más kérdés, hogy elsősorban preambulumában, és most már az Alapvetés fejezetben is, kifejezetten ideológiai töltetű. De ott történelemfelfogásbeli, politikai és bizonyos hagyományos nézetek, illetve közösségi értékek jelennek meg. Ez a program a Fidesz hatalomra kerülését követően a Nemzeti együttműködés nyilatkozatában öltött testet, és sokban tükrözi az Alaptörvény is, de nem látom, hogy az egyes alapjogokban megjelenjen.

*Mit gondol az alapjogok kötelezettséghez kötéséről és az Alaptörvény-értelmezésnek a hitvalláshoz kapcsolásáról?*

Ugyan előírás, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit, a jogokat is ideértve, a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni, de a hitvallás említett történelmi részeitől vagy nemzeti büszkeségünk tárgyaiból, avagy a lelki megújulás szükségességéből az egyes konkrét alapjogok mércéjét közvetlenül levezetni szakmailag lehetetlen. A preambulumban megjelenő értékek másfelől annyira általánosak, hogy beleférnek az alapjogok értéktartalmának érvényesítésére egyébként is rendelkezésre álló értelmezési keretbe. Így van ez a normatív rész egyes, például a közösségi elkötelezettséget kiemelő mondataival is. Azt az elvet, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár (XIII. cikk), az Alkotmánybíróság mindig is alkalmazta, hiszen százéves elvről és annak ismert gyakorlatáról van szó.

Az 1949-es alkotmány 1972-es revíziója deklarálta először, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat. Azonban hozzátette, hogy az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni. Ennek a korlátozásnak jogi ismérvei nem voltak, és kidolgozásuk bírói út híján nem is volt lehetséges. Most végső soron az Alkotmánybíróság feladata, hogy a Nemzeti hitvallás bevonása az értelmezésbe ne korlátozzon alapjogokat. Itt tehát a helyes módszer a döntő; általános kijelentések közvetlen alkalmazása tévútra vihet. Természetesen az alkotmány értékhorozó, és van morális olvasata. De tetszőleges eredményre vezethet, és ezért elvetendő például az Alaptörvény O) cikkére hivatkozva egy jogkorlátozást alkotmányosnak tartani, mondván, hogy az öntudatos állampolgároktól elvárható erőfeszítés, hogy jóelőre regisztrálják magukat a választási részvételhez – amint ez alkotmánybírói különvéleményekben megjelent. Korábban ilyesmire nem volt példa – igaz, az alkotmány szövege sem igen adott volna erre alkalmat.

*Ehhez azonban ma támpontot nyújt az Alaptörvény és az abban foglalt hitvallás, amely, most már bizonyosan állítható, nem csupán deklaráció, hiszen arra sarkalatos törvények épültek.*

A halálbüntetésről szóló 23/1990. AB határozathoz fűzött véleményemben részletesen kifejtettem, hogy az Alkotmány ideológiailag semleges. Ez azt jelenti, hogy az értelmezendő jogok határait nézve a lehető legszélesebb konszenzust kell felölelnie. E határokon belül az alkotmány különféle értéktartalmú értelmezésekkel tölthető ki, többek kö-

zött attól függően, hogy például az éppen uralmon lévő kormányzat szocialista, liberális vagy konzervatív. Az Alkotmánybíróság a határokon őrködik, és azon, hogy a különböző tartalmak az alkotmány egészének elvi egységét ne bontsák meg. Ez azért elég nagy kötöttség.

*Az Alaptörvény is semleges ideológiailag?*

Szándéka szerint nem; erről szól a preambulumban és annak – egyébként természetes – értelmezési segédletként való kiemelése. Több megfogalmazás sugall hagyományos és közösségközpontú szellemet – lásd a család megjelenítését vagy a már említett, Svájból importált O) cikket. A nyelvezet szándékosan más, de a normatív tartalom ugyanaz, mint az előző alkotmányban. Hiszen az is kiemelte a maga alapvetésében, az általános rendelkezésekben a házasság és család védelmét, az ifúságra fordított „különös gondoskodást”, amit aztán az alapjogi fejezetben ismételtelen kifejtett.

Általában is úgy látom, az új Alaptörvény fő üzenete az újrakezdés volt. Ezt demonstrálta az Alkotmány átnevezése, szerkezetének tudatos szaggatottá tétele, mintha különböző törvényekből állna össze. De az újrakezdés hihetővé tételét főleg az szolgálta, hogy a hatályos alkotmányt negatív színben tüntették fel, s felelőssé tették az elmúlt húsz év minden kudarcáért. Tehát el kellett vetni a 89-es alkotmányt és az arra épülő alkotmánybírói gyakorlatot úgy mond szélcsépes individualizmusát is, s ezzel együtt kiemelni az új Alaptörvény közösségi szellemét. Ismétlem, ez szavakban, az Alaptörvény propagálásában sokkal inkább megjelenik, mint az eredeti szöveg normatív rendelkezéseiben. Ez egészen addig így volt, amíg a későbbi módosítások nem vittek be konkrét rendelkezéseket az ilyen deklarációk mellé, mint például a család esetében. Felteszem, hogy ezek mögött áll valamilyen nemzetvízió, konkrétan egy társadalomkép, vagy még konkrétan egy elképzelés az ideális családról, illetve az egyházakról. De ezek a gondolati hátterek nehezen ismerhetők fel, eredetük és megalapozottságuk sem azonosítható. Jól látszott ez az egyházi törvényhozás hirtelen változásaiban. Mindenesetre sem az alkotmányellenes rendelkezések felvétele az alkotmányba, sem azok a negatív változások, amelyeket az Alaptörvény-módosítások hoztak, s a parlamenti, de valójában a miniszterelnöki hatalom koncentrációját szolgálják, nem vezethetők le az Alaptörvény ideológiai töltésű mondataiból.

*A nemzetvíziót említette. Ön államelnökként több ízben hangsúlyozta a politikai közösségként felfo-*

*gott nemzet és a kulturális-etnikai nemzet közötti különbséget. Azóta a határon túl élő magyarok állampolgárságot és ehhez kapcsolódóan választójogot kérhetnek és kaphatnak. Ebben a jogszabályi környezetben érvényes-e a politikai és a kulturális értelemben vett nemzet közötti különbségtétel?*

Igen, persze. Államelnökségem nagy eredményének tartom, hogy ezt a kettősséget több szomszédos elnökkel sikerült megértetni; sőt, elfogadtatni. Itt, Közép-Európában, ahol az etnikai nemzetek sokszor mozaikszerűen vagy egymást átfedően laknak, az együttélés feltétele, hogy a kulturális nemzetek összetartozását elismerjük, úgy, hogy az ne zárja az állampolgárságon alapuló politikai nemzethez tartozást és a politikai nemzetek integritását. Jelentős előrelépés, hogy a Velencei Bizottság is elismerte az anyanemzetből és kisebbségeiből álló kulturális nemzet létét; sőt, megállapította: az anyanemzetnek van beleszólása a más államokban élő kulturális nemzetrészei sorsába.

*Mi tesz valakit a magyar politikai közösség tagjává: az etnikai származás?*

Nem, hiszen a magyar politikai közösség tagja az az itt élő francia állampolgárságú fekete-afrikai is, akinek helyi választójoga van.

*Az Erdélyben élő magyar, akinek most már magyar állampolgársága is van, melyik politikai közösség tagja?*

Egyaránt tagja a magyar és a román politikai közösségnek. És ha ez a polgár éppenséggel nem Erdélyben lakik, hanem Franciaországban, akkor része a francia politikai közösségnek is, mert részt vehet a helyhatósági választásokon. Túllépve a klaszikus állampolgárság keletkezésén, a nemzetállamon belüli jogegyenlőség státuszán, ma elvileg egyik nemzet-fogalomhoz tartozás sem helyhez kötött. A kulturális nemzet pedig eleve nem mindig esett egybe az államhatárokkal. A migráció világában illuzórikus is volna kizárólag territorális nemzetekben gondolkodni. Egészen az újkorig az volt az első kérdés a törvény előtt: te melyik jog alatt élsz? A most kivándorló magyarok is a magyar nemzet részei maradnak, ugyanis viszik magukkal állampolgárságukat és – amíg tartják – a kulturális nemzethez való kötődésüket. S belépnek más jogrendekbe.

*Korábban mintha nem támogatta volna a határon túl élők számára az állampolgárság és a választójog megadását.*

Azt nem támogattam, hogy leszűkítsék a magyar nemzethez tartozást azokra, akik élnek az állampolgárság és a választójog elnyerésének lehetőségével. Aki nem veszi fel az állampolgárságot, a kulturális nemzet része marad anélkül, hogy egyúttal a politikai nemzet részévé válna. Vagyis nem lesz kevésbé „jó magyar”. Mindig is hangsúlyoztam nemzetrészeink önálló társadalmi létét, hiszen kilencven év alatt szétfejlődtünk, a magyarság többközpontúvá vált. A politikai nemzet részévé vált külföldi magyarok természetesen jobban kötődnek a magyar államhoz, hiszen forrásai hatalmának, és kötelezettjei is. De a kulturális nemzet tágabb fogalma nekem fontosabb.

*Ezek szerint egyetért az Alaptörvénynek azzal az ambíciójával, hogy a tág értelemben vett magyar nemzet – és nem a magyar állam – alkotmányaként határozza meg magát.*

Az Alaptörvény Magyarország alaptörvénye, és ugyanakkor az az aspirációja, hogy egyben tartsa a kulturális nemzetet, amit én teljesen legitimnek tartok. A Nemzeti hitvallást „a magyar nemzet tagjai” nyilvánítják ki, s megígérik a nemzet szellemi és lelki egységének megőrzését. Itt ugyanúgy a kulturális nemzetéről van szó, mint a felelősségi klauzulában, amelyet a magyar állam az egységes magyar nemzet összetartozásáért visel. A szóhasználat változása logikus: a preambulum végén, ahol az ország rendjéről van szó, „Magyarország polgárai” szólalnak meg. Az alapkérdésben nincs változás a korábbi és az új alkotmány között. Államfőként elmondott első beszédemben, 2005 Szent Istvánnapján, ennek megfelelően Magyarország állampolgárait és a magyar nemzet tagjait szólítottam meg mint két, egymást nem teljesen átfedő közösséget.

*1997-ben, a Fundamentum induló számában adta az azóta talán legtöbbször idézett interjúját. Ebben egyetértőleg hivatkozott Ronald Dworkinnak arra az álláspontjára, amely szerint az alkotmány morális elvek kartájaként írható le a legpontosabban. Mit gondol, tekinthető az Alaptörvény dworkini értelemben vett morális kartának? Beazonosíthatók azok az elvek, amelyek a szöveg és az azt értelmező döntések koherenciáját hivatottak biztosítani?*

Amennyire a 89-es alkotmányra igaz volt, hogy morális elvek kartája, annyiban ez mindegyikre igaz. Az értéktartalom benne van minden emberi jogban. Az államszervezetet meghatározó alkotmányokba éppen az emberi jogok vitték be azt az érték-

tartalmat, aminek megvan a maga teológiai, filozófiai és politikai filozófiai előzménye és magyarázata. Amikor Dworkin nyomán azt mondtuk, hogy morálisan olvassuk az alkotmányt, annak az volt a lényege, hogy mi bíróként elismerjük és érvényesítjük ezt a minden jogban meglévő értéktartalmat. A mi olvasatunk leginkább szabadságkiterjesztő volt. Az emberi méltóság egyenlősége volt a kiindulópont, de minden alapjog megkapta a maga részletes értelmezését. Mivel az Alaptörvény is tartalmazza a szabadságjogokat, értéktartalmuk kibontása folytatható. Ha lesz, aki így olvassa, nehéz dolga lesz, mert a módosítások nem egyszer az alapértékekkel helyezkednek szembe.

*Az Alaptörvényt szövegezők folyamatosan azt kommunikálják, hogy az alkotmányozónak „nagy a szabadsága” abban, hogy mit és milyen formában kíván megjeleníteni az alkotmányban. A kritikusok viszont arra figyelmeztetnek, hogy minden alkotmány mérhető az alkotmányosság normatív elveire. Ön mit gondol erről?*

Az alkotmányozó hatalom elvileg valóban korlátlan. A gyakorlatban tekintettel kell lennie a nemzetközi *ius cogens*-re, amelyet más államok is érvényesíthetnek az országgal szemben; továbbá arra a szerződésileg körülbástyázott nemzetközi rendre, amelynek az ország része kíván maradni. Az Alaptörvény alkotója ezt olyannyira akarta, hogy eredetileg az alapjogi részbe az EU Alapjogi Chartájának beillesztését tervezte. Erről a Velencei Bizottság tanácsára tett le, ugyanis bonyodalmat okozhatott volna, hogy két bíróság, az EU Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság is ugyanazt a szöveget értelmezi. A probléma nem is ez, hanem az, hogy a kétharmados többség az alkotmány kibocsátása után is korlátlanok fogta és fogja fel mozgásterét. Az Alaptörvény nem tesz különbséget az Országgyűlés alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalma között. Az eddigi módosításokat „mint alkotmányozó hatalom” hozta meg a kétharmados többség. Úgy véli tehát, hogy az alkotmánymódosító hatalom is korlátlan, nem köti az alkotmányból semmi. Ezért is illesztette az Alaptörvénybe aggály nélkül – ahogy egy képviselő nyilatkozta: „jogtechnikai megoldásként” – az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezéseket. Nem volt tehát számára probléma, hogy ezek az alkotmány identitásképző alapelveibe ütköznek – jóllehet például a bírói függetlenség, a véleménynyilvánítási szabadság, a lelkiismereti és vallásszabadság sérelmét előzőleg az Alkotmánybíróság megállapította.

Ezzel az Országgyűlés gyakorlatilag ismét „az államhatalom legfőbb szerve” lett, ami a szocializmusban volt. „A senki által nem választott alkotmánybíróság” hatalmának megkérdőjelezése az ellenpont ehhez. Ez viszont nem az a rendszer, amelyet az Alaptörvény tartalmaz. Ott ugyanis az Alkotmánybíróság „az alkotmányvédelem legfőbb szerve”, az Országgyűlés „a legfőbb népképviselő szerv”. Mindkettő legfőbb a maga területén. Paradox, hogy miközben az Országgyűlésnek éppen azt a jelzőjét és minőségét – „legfelsőbb államhatalmi” szerv – nem vették be az Alaptörvénybe, amelyet a 89-es alkotmány még figyelmetlenségből megörökölt a szocialista alkotmányból, de amely soha nem hatályosult; most a szöveggel ellentétben, vagyis alaptörvény-ellenesen került vissza a gyakorlatba.

Magyarországon a kétharmados többség magatartása láthatóan egy parlamenti főhatalmon alapuló rendszer irányába viszi el az alkotmányos rendet. Ezt a változást hivatott indokolni az állandó hivatkozás a közvetlen – és a többséget illetően óriási – választói felhatalmazásra. Ebbe a filozófiába illik a „nemzeti konzultációk” kérdéseire adott válaszokból merített közvetlen legitimitáció is.

E mögött feltehetően az áll, hogy a kormánytöbbség a megkapott hatalom minden eszközével élve meg akarja valósítani vízióját a magyar társadalomról és Magyarország jövőjéről. Ennek az elképzelésnek az eszmei hátteréhez a Nemzeti hitvallás és az Alaptörvény stílusa ad támpontot, néhány társadalompolitikai intézkedés is azonosítható. Az alkotmányos berendezkedéshez, azaz a hatalom korlátaival való viszonyt a miniszterelnök kijelentése világítja meg: a kétharmadnak semmi nem állhat ellen, maga az alkotmány sem. A többséget felhatalmazó népakarat ugyanis korlátozhatatlan.

*És igazat ad neki ebben?*

Természetesen vannak demokratikus rendszerek, amelyekben a parlament valóban főhatalmat gyakorol, s ott e hatalom korlátozásával szembeni érvek kísértetiesen hasonlítanak a fentiekre. Ugyanezt hallottam például Svájcban. Hosszú parlamenti viták zajlottak arról, hogy a svájci Szövetségi Bíróság felülvizsgálhassa a szövetségi törvényeket, s ne csak a kantonok törvényeit. A vitában elhangzott legsúlyosabb – s végül győztes – ellenérv az volt, hogy a svájciaknak sajátos demokráciájuk van, s csak nem képzelet a bíróság, hogy a népakaratot felülírhatja!

*Ön ezzel egyetért?*

Vérfagyasztó volt olvasni a parlamenti jegyzőkönyvben egyes felszólalásokat. Csakhogy ugyanaz a szó és mentalitás egy eltérő szociokulturális közegben és demokratikus hagyományban egészen mást jelent. Svájc boldog lehet; szerencsésükre a korlátlan demokrácia soha nem vezetett rosszra; nincs olyan társadalmi tapasztalatuk, amely sürgetővé tenné a törvényhozás alkotmányos kontrollját. Sőt, arra hivatkoznak, hogy ezt az ellenőrző funkciót a népszavazás szinte korlátlanul igénybe vehető intézménye látja el. Más európai országokban viszont, ahol diktatúrák után alakult ki az alkotmányos demokrácia, a hatalommegosztás éppen a minőségi különbséget képviseli, s az alkotmánybíráskodás különösképpen a demokrácia garanciája, mint ezt az európai alkotmánybírók ismert három generációja is példázza. A korlátlan többségi uralom ezekben az országokban – nálunk is – a legrosszabb emlékeket hívja elő.

*Végül is védhetőnek tartja a „többség” korlátlan uralmát hangsúlyozó álláspontot?*

Nem, a többségi uralomnak is vannak korlátai. Míg Svájcban a populáris vitákban a fenti érvek uralkodnak, a háttérben a Szövetségi Bíróság mégis komoly ellensúly. Az általa alkotott „íratlan alkotmányjogot” azután időnként beleírják a szintén szép lassan modernizált alkotmányukba. De az igazi korlát a nemzetközi jogrend, illetve az integráció. Amit például a berni Szövetségi Bíróság nem tud keresztülvinni, azt Strasbourg megteszi, és elmarasztalja Svájcot. Ezt persze a parlament nehezen viseli – bár Nagy-Britanniában sokkal nehezebb politikailag kezelni az Emberi jogok európai egyezményének kötelező voltát. Ez bizony ott is „szabadságharcos” szövegekhez vezet; sőt, a végrehajtás megtagadása is előfordult. De a trend világos. A nemzetközi jog azonban nem egyedüli ellensúly – az évszázados demokratikus tradíciók és a politikai kultúra szintén a rendszer része.

*Jelenleg nemcsak az Alaptörvény normatív értelmében vett legitimitása vitatott, hanem az alkotmányozási eljárás is komoly kifogások tárgya. Hogyan összegeznék az ezzel kapcsolatos álláspontját?*

Az Alaptörvény az eljárási követelményeket betartva érvényesen létrejött. Azt, hogy sem szakmai, sem társadalmi vita nem folyt róla – sőt, nem is lehetett tudni arról, hogy pontosan mi készül –, még a Velencei Bizottság is kifogásolta. A tökéletesen irreleváns kérdéseket felvető nemzeti konzultációt nem tartom társadalmi vitának, hiszen nem is

az alkotmányról szólt. Emellett egy honlap befogadott bármilyen ötletet, s meg lehetett futtatni egyes szubkultúrák kedvenc eszméit. Tudni lehetett azonban, hogy olyan intézmény, amely a miniszterelnöki hatalmat gyengítené, mint például a kétkamarás parlament, biztosan nem kerül az alkotmányba. Megszégyenítő volt az alkotmánykonceptiót megíró parlamenti bizottság anyagának félretétele. Jóllehet ez nyitva hagyott sok kényes kérdést, például az Alkotmánybíróság sorsát; viszont legalább szigorította volna az alkotmány elfogadását. A szakma dicséretesen megmozdult; de a sok konferenciának nem állt rendelkezésére semmilyen tervezet. Ezért tiltólistákat és ajánlásokat fogalmaztak meg. Ez fontos volt, mert végül is ebbe a – mondhatnám felfrissített – alkotmányos kultúrába került bele aztán az Alaptörvény. Nem volt igazi parlamenti vita sem, a hirtelen kézhez kapott szöveghez a többnyire érdektelen hozzászólások üres padosorok előtt folytak. Ahogyan a 89-es alkotmány, úgy az Alaptörvény elfogadása sem volt katartikus élmény, s ez utólag nem pótolható. Az „élmény” hiányát csak azért említtem, mert ezt gyakran felhozták a 89-es alkotmánnyal szemben.

*Mit gondol a magyar alkotmányos demokrácia kontinuitásáról? Lát-e zavarokat vagy törést a 89-es alkotmány és az Alaptörvény jogfolytonosságában?*

Az Alaptörvény záró rendelkezései egyaránt hivatkoznak a korábbi alkotmánynak azokra a szakaszaira, amelyek a Magyar Köztársaság Alkotmányának megalkotását, illetve az alkotmánymódosítást is az Országgyűlés hatáskörébe adják. Az utóbbit talán a kétharmados többség előírása miatt idézik. Ügyelni akartak tehát a formális jogfolytonosságra – jóllehet egy új alkotmányhoz nem kell az előző felhatalmazása. Viszont ellentmondásos abból az alkotmányból levezetni a legitimitást, amelyet az alkotmányozó a preambulumban „az 1949. évi kommunista alkotmánynak” nevezve „nem ismer el”. Az idézett rendelkezések nem is onnan valók, hanem a 89-es – az Alkotmánybíróság szóhasználatával – „új alkotmányból”. Ezt az „1949. évi XX. törvény”-ként említeni talán az „új alkotmány” kegyvesztett, ellenség-státuszának felelt meg. Tartalmi jogfolytonosság ezzel az új alkotmánnyal áll fenn, az Alaptörvény eredeti szövegét tekintve igen nagy az egyezés. Emellett szól az is, hogy az állami önrendelkezés visszaállt, valamint hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetét az első szabadon választott Országgyűlés alakuló ülésétől számítja a Nemzeti hitvallás. Ennek alapja pedig az új alkotmány



volt. A történeti alkotmány vívmányai, mint az Alaptörvény értelmezésének kötelező szempontja, legfeljebb a közjogi kultúra folyamatosságát jelenti. Szívesen mondtam korábban, hogy az Alkotmánybíróság húsz évnyi ítélkezése képezi a történeti alkotmány valóban alkalmazható részét. Miután a negyedik Alaptörvény-módosítás hatályaon kívül helyezte az addig mindenkire kötelező határozatokat, rá kellett döbennem: most vált az Alkotmánybíróság joggyakorlata valóban történeti alkotmányunk vívmányainak részévé.

*Ön szerint az Alaptörvény valójában egy alkotmánymódosítás?*

Egy új alkotmány, mint az Alaptörvény is, fogalmilag új, még ha tartalmilag folytonos is. Formai alkotmánymódosítás azonban hozhat létre új identitású alkotmányt. Ez történt 1989-ben és az 1990 nyarán, a végső struktúrát adó alkotmánymódosítással. A negyedik Alaptörvény-módosítás pedig határára van annak, hogy lopakodva, hatásköri tilalmak által, gyakorlati hatásában új identitású alkotmányt vezessen be, amelyben ismét „az Országgyűlés az államhatalom legfőbb szerve”. Tehát a „rendszerváltás” nem jelenik meg teljes egészében az Alaptörvényben, csak azok a rendelkezések, amelyek gyakorlati fenntartását immár visszavonhatatlanul biztosítják.

*2011-ben azt nyilatkozta az Alaptörvényről, hogy kitölthető alkotmányos tartalommal, később azonban azt írta: „lerombolták alkotmányos rendszerünket”.*

Politológusok arra jutottak, hogy a Fidesz magát a rendszert formálisan nem változtatta meg, hanem az ellensúlyt képező szervekbe helyezett saját emberek révén csökkentette azok jelentőségét. Hozzá kell tennem, hogy ennek a 89-es alkotmány 2010-es módosításaiban is szükségképpen nyoma volt; mind a bíróságok, mind az Alkotmánybíróság esetében. A bírák új nyugdíjkorhatárát és a Legfelsőbb Bíróság elnökének eltávolítása kapcsán az új kúriai elnök megválasztásának időpontját vették fel az Alkotmányba; az Alkotmánybíróságnál pedig a létszámnövelést, a bírójelölés többségi kézbe vételét, valamint az elnök parlamenti választását. Az alkotmánybírósági kontroll kizárása az állami pénzügyekből viszont már súlyos intézményi korlátozás, illetve parlamenti/kormányzati hatalomkiterjesztés volt. Ugyancsak 2010-ben kezdődött, hogy az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított visszamenőleges adóztatást beírták az alkotmányba.

Ez vált tömegessé és rutinszerűvé az Alaptörvény hatálybalépése után: bíróság kijelölése a törvényes bíró helyett, egyházak, választási hirdetések, család fogalma, hajléktalanok. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve; a parlament felülbírálja a döntést, és magának tartja fenn a végső szót az alkotmányosság kérdésében. Ez volt a helyzet az alkotmányos kontroll korai szocialista előképeinél, ahol az alkotmánybíróság csak „szignalizált”, a parlament kétharmada azonban másként is dönthetett. Ez volt összhangban az abszolút parlamenti szuverenitás doktrínájával. Most ide tértünk vissza. S ezzel messze elhagytuk az Alaptörvényben eredetileg leírt rendszert.

Az Alkotmánybíróság mégis megpróbált eleget tenni feladatának, és ennek során szükségképpen fel kellett vetnie az alkotmánymódosítások alkotmányosságának kérdését. A 61/2011. AB határozat még nem nyúlt az alkotmánymódosításokhoz, holott az ombudsman és több alkotmánybíró, Bragyova, Kiss, Lévy is a tartalmi vizsgálódás mellett érvelt. A kompromisszum a végeredményt képviselő 45/2012. AB határozatban is az lehetett, hogy formálisan, közjogi érvénytelenség miatt mondják ki az Átmeneti rendelkezések átmenetinek nem minősülő részeinek alkotmányellenességét. Az indokolások azonban egyre több kritikát tartalmaztak az alkotmánymódosítások gyakorlata – és ennek az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó következményei – tekintetében. Végül már tartalmi kritériumok is megjelentek az alkotmánymódosításokkal szemben. A demokratikus jogállam állandó és csökkenthetetlen kritériumai az „örökkévalósági klauzulákat” vetítik előre, de mindenestre megerősítik az eddigi gyakorlatot az alkotmányon belüli hierarchiáról, amely itt új szerephez juthat. Kimondták, hogy az alkotmánymódosítás nem eredményezhet feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. S megállapították az Alkotmánybíróság hatáskörét arra, hogy a fentieket alkotmánymódosításkor is vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság tehát eljutott annak küszöbére, hogy nyíltan felülvizsgálja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát.

*A 1997-es interjúban azt fogalmazta meg, hogy „[a]z Alkotmánybíróság többsége nem tart igényt az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára, pedig azt elvileg meg lehetne indokolni”. A 2010-es alkotmánymódosítások során államfőként elfogadta az AB önkorlátozó felfogását, és nem élt alkotmányossági vétóval. A 2012 novemberében a Komment.hu-n megjelent, „A kutya éji dala” című írásában viszont úgy érvelt, hogy az Alkotmánybíróságnak érvényt kell szereznie az*

*Alaptörvény lényegét adó, alapvető rendelkezéseknek. Ezt követően, ahogyan említette, az Alkotmánybíróság megsemmisítette az átmenetinek nem minősülő szabályokat. Mennyiben változott az Ön és az Alkotmánybíróság álláspontja az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatban?*

Az AB első évét értékelő jelentésében, 1991-ben a teljes ülés számára azt írtam, hogy az Alkotmánybíróság nem nyúl az alkotmányhoz. Ez egy taktikai megfontolás volt, mert az Alkotmánybíróság léte és az első néhány határozat annyira megrendítette a parlamentet, hogy nem volt tanácsos ilyen határkérdést feszegetni.

*Szükség lett volna rá akkoriban?*

A 3/1990. AB határozat megsemmisítette a választójogi törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a választás napján külföldön tartózkodó állampolgár nem szavazhatott. Ezt követően a szabályt beemelték az alkotmányba. Ez volt a parlament pánikreakciója, a küszöbön álló választások miatt.

*Most úgy látja, hogy az lett volna a helyes döntés, ha felülvizsgálják tartalmilag az alkotmánymódosítást?*

Csak 1994-ben került ez az alkotmánymódosítás az Alkotmánybíróság elé, nyilván a közelgő választások miatt. Az Alkotmánybíróság rövid úton, végzésben, hatáskör hiányában elutasította: a rendelkezés már az alkotmány része volt, az alkotmány pedig fogalmilag sem lehet alkotmányellenes. Innen kezdve az Alkotmánybíróság abban az irányban tapogatózott, hogy vizsgálhatja-e a nem azonnal hatályba lépő módosító törvény tartalmát, ami még nem az alkotmány része. Alkotmánymódosítás alkotmányos jogot korlátozó volta igen ritkán merült fel. Számunkra azonban most az az érdekes, hogy húsz év alatt egyetlen egyszer fordult elő, az imént idézett esetben, hogy előzőleg már alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezést vettek fel az alkotmányba. Az alkotmánymódosítás alkotmányossága normális időkben nem a rendszer lényegét érintő kérdés, mint ma. Különösen azért nem, mert az Alkotmánybíróság egyébként rendszeresen feloldotta az alkotmányon belüli ellentmondásokat. A parlament és az Alkotmánybíróság közötti viszony természeténél fogva kényes volta nem abban csúcsozott ki, hogy ki kit győz le; egymás kölcsönös elismerése uralkodott. Az Alkotmánybíróság döntéseit

elfogadta a törvényhozó, s az Alkotmánybíróság is előnyben részesítette az ún. kooperatív szankciókat, például a mulasztás megállapítását alkotmányos követelmények kimondásával. Az együttműködés egy sajátos formáját alkotmányos alkudozásnak nevezik. A Göncz-ügyben, a kárpótlás kérdésében, a népszavazási ügyekben vagy éppen a Bokros-csomag esetében is volt egy kölcsönös tanulási folyamat. Ezek az ügyek többször is megjárták az Alkotmánybíróságot, s végeredményben kialakult az a megoldás, amelyben a törvényhozó a céljait mégiscsak alkotmányosan érvényesítheti.

*Azt mondja, hogy ez tekinthető a kormányzat és az Alkotmánybíróság egészséges viszonyának?*

Az „alkudozás” azért rendkívüli maradt, és az Alkotmánybíróság alapvető kérdésekben nyilván nem engedett. Itt arra mutatnék rá, hogy a parlament a neki fontos ügyekben inkább újra és újra próbálkozott, de az nem fordult elő, hogy az álláspontját erőszakosan, az alkotmányos rendszer kárára keresztülvitte volna. De nem szeretném, ha a kiinduló kérdés elsikkadna. A jelenlegi helyzetben, amikor a kétharmados többség az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezéseket rendszeresen beírja az Alaptörvénybe, igenis megváltozott az álláspontom. Az alkotmányosság védelme most megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálja az alkotmánymódosításokat.

*De ha ez most a helyzet, akkor az sem jelentene megoldást, ha az Alkotmánybíróság tartalmilag vizsgálná az alkotmánymódosításokat, hiszen az is könnyen felülírható.*

Ha ez a hozzáállás marad, semmi nem segít. Az említett állandó felülírás nyilván értelmetlené tenné az alkotmánybíráskodást.

*Akkor Ön szerint mit lehet tenni?*

Nem hallgatni. Kiutat keresni a jövőre nézve. Mivel egymás felülírása nem folytatható vég nélkül, jó esetben a sorok rendezése lehet a kiút: például örökkévalósági klauzulák meghatározása az alkotmányban.

*A 2010-es alkotmánymódosítások idején államfőként nem élt alkotmányossági vétóval.*

A mikor 2010 nyarán az AB létszámára, a bírók jelölésére és választására vonatkozó szabályok módosultak, politikai vétóval éltem.

*Egyik alkotmánymódosítást sem tartotta akkor alkotmányellenesnek?*

Melyik alkotmányos rendelkezésbe ütköztek volna? A köztársasági elnöknek biztosnak kell lennie a dolgában, amikor az Alkotmánybírósághoz fordul. Ismerve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, nem számíthatam volna sikerre, ha valamely generálklauzulával próbálkozom. S azokat egyébként is lehetőleg mellőztem.

*De hát nem volt rá példa, hogy elutasították volna az államfőként benyújtott indítványát.*

Ez igaz. Csak egy esetben kockáztattam: a kitüntetések elutasításával kapcsolatban. De ennek akkora erkölcsi tétje volt – Horn Gyula nagykeresztje 56-ról tett nyilatkozatai után –, hogy az elutasítás rizikóját is vállalnom kellett. A gesztus fontosabb volt.

*És amikor az alkotmánybírók választását az alkotmánymódosítással kizárólag a kormánytöbbség kezébe helyezték, nem fordult meg a fejében, hogy az új eljárási rend a testület működését is nagyban befolyásolhatja?*

Ennek a veszélyére a parlamenti vétómban felhívtam a figyelmet. Javasoltam is más, ismert megoldásokat, de annak tudatában, hogy a jelölés és választás eleve a politikai befolyás eszköze. Ez minden rendszerben kimutatható – az amerikai elnöktől kezdve a német pártoknak előre kiosztott helyeken át a több szerv között megosztott jelölésig.

*Demokratikusnak tartja tehát az alkotmánybírók jelölésének és választásának mostani eljárását?*

A demokrácia lényege pontosan a többségi elv. Itt is van korlát: a választás kétharmaddal történik. Ez a legtöbb esetben, vagyis ha nincs egyetlen politikai erőnek ekkora többsége, megfelelő vétópozíciót biztosít a jelölő bizottság esetleges kisebbségének is. Volt rá eset, hogy a paritásos bizottság többsége által jóváhagyott jelöltet a parlament végül nem választotta meg. Persze, ha egy pártnak van kétharmados többsége, ez a garancia sem működik. De ekkor a jelölőbizottsági többség (ami az Alaptörvényből már kimaradt) is fölösleges. Sokkal inkább a hübrisz és erőszakosság megnyilatkozása: mi már a jelölés során sem vesztegetjük időnket egyeztetésekre. Egyébként az elnöki stábon belül nagy viták folytak azokról az esetekről, amikor a törvényt alkotmányellenesnek tartottam, mégsem az Alkot-

mánybírósághoz küldtem, hanem vissza, a parlamenthez.

*Annak ellenére, hogy erre a 89-es alkotmány nem adott lehetőséget?*

Elvileg is helyes volt az a szabály, hogy alkotmányellenesség esetén az elnöknek az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia – a politikai vétó volt csak fakultatív. Ugyanis az alkotmányosságról ne döntsön az Országgyűlés – ennek súlyát ma érezzük. Sajnos, az Alaptörvény mindkét vétót az elnök választására bízza, s azt az értelmezést sem zárja ki, hogy a „megfontolásra” visszaküldés az Országgyűlésnek alkotmányossági alapon történjen. Én kivételesen akkor küldtem vissza törvényt az Országgyűlésnek, noha alkotmányossági aggályaim voltak, ha biztos volt, hogy az alkotmányossági kifogást orvosolni fogják. Ez csakis nemzetközi vonatkozású, tehát többszereplős ügyekben fordult elő, amikor a parlament számára politikailag megkerülhetetlen volt a nemzetközi szerződéshez csatlakozás. A hosszú alkotmánybíróági eljárás ugyanerre az eredményre vezetett volna ezekben az ügyekben.

*Apropó, elnöki vétó. Az Alaptörvény negyedik módosításával szemben az államfő nem élt sem parlamenti, sem alkotmányossági vétóval, igaz, megszözlottak a vélemények arról, hogy az Alaptörvény egyáltalán lehetőséget nyújt-e a vétóra.*

Ezt a kérdést csak az Alkotmánybíróság döntheti el kötelező erővel. Én a módosítás megszavazásakor az alternatíva létrehozására hívtam fel a figyelmet, és a köztársasági elnök választásának a súlyára. A pozitívista értelmezés kizárhatja az alkotmánymódosítás elleni alkotmányossági vétót, az elnök ezt követte. Nem ez volt azonban az egyetlen lehetőség. Pozitívista értelmezés alapján a köztársasági elnöknek sosem lehetett volna joga megtagadni kinevezés vagy kitüntetés aláírását. Az Alkotmánybíróság azonban meghatározta, hogy az alkotmányos feladatok teljesítése, az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés, illetve az alkotmány alapértékeinek érvényesítése érdekében milyen körben van joga erre az elnöknek. A negyedik Alaptörvény-módosítás megváltoztatta az Alaptörvény identitását. Vétó esetén az Alkotmánybíróság dönthetett volna az elnök jogáról és annak feltételeiről az alkotmánymódosítás megtámadása ügyében is.

*A negyedik módosítás kifejezetten szakít az eddigi alkotmánybíróági precedensjoggal, és felülír sok alapelvet és alkotmánybíróági határozatot.*

Igen, kifejezetten kizárja az alkotmánymódosító törvények tartalmi okból való alkotmánybíróvági vizsgálatát, s ennek megfelelően az elnöki vétót is. Ezzel elzárta azt az utat, amelyre éppen rálépett az Alkotmánybíróvági: hogy a rendkívüli helyzetben mégis ellássa hivatását. Az alkotmánymódosítások eddigi gyakorlatát most már kontroll nélkül lehet követni: bármi „alkotmányos” lehet. Egyedül az emberi jogi egyezmények és az EU joga – s ezek szankciómechanizmusa – nyújthat védelmet. A nemzetközi jog védőköre azonban szűkebb lehet az alkotmányénál. Másrészt a nemzetközi bíróságok ítélete lassan születik meg. A bírák kényszernyugdíjazása példáján látjuk, hogy a bírói kar lefejezése részben sikerült. A reparáció már csak részleges és hosszadalmas lesz, az emberi károk és szakmai veszteségek pedig maradandóak.

*Sokszor hangsúlyozta, hogy az alkotmány „zárt és koherens rendszerként” fogható fel. Hogyan tud működni az Alkotmánybíróvági az Alaptörvény negyedik módosítását követően?*

A „zártrendszer-felfogás” kialakítása az első Alkotmánybíróvági nagy harca volt. Schmidt Péter különvéleményével szemben a halálbüntetésről szóló AB határozatban a többség hallgatólagosan úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróvági maga oldja fel az alkotmányon belüli ellentmondásokat. Ez kifejezetten a Göncz-határozatokban lett részletesen kifejtett többségi álláspont. De erről szólt a láthatatlan alkotmány koncepciója is: az Alkotmánybíróvági koherens elvi rendszert alkot, alapelvekből épít fel mércét.

*De most az alkotmányba foglalt elvek szintjén van az ellentét.*

A nem alkotmányi szintű részletszabályokkal Autólag telezsúfolt Alaptörvényben különösen szembeötlő ezek ellentmondása az alapelvekkel. Az Alkotmánybíróvági kezdettől fogva hierarchiát épített ki az alkotmányos jogok és elvek között, erre támaszkodhat az ellentétek feloldásában. De hogy ne lehessen a főszabályra és kivételre hivatkozni, a legtisztább a megváltoztathatatlan rendelkezések azonosítása: ezt alkotmánymódosításban való rögzítésük tehetné támadhatatlanná.

*Mivel ez nem valószínű, hol marad az Alkotmánybíróvági kitörési lehetősége?*

Jelenleg az alkotmányjogi panasz hatáskörében a legnagyobb az Alkotmánybíróvági mozgáster.

*Az alkotmányjogi panasz kibővítésétől sokan a jogvédelem erősödését várták. Hogyan látja, bevaltotta-e a hozzá fűzött reményeket az egyéni alapjogvédelem lehetőségének bevezetése?*

Az alkotmányjogi panaszt kompenzációnak szánták az *actio popularis* elvével. Egyben az Alkotmánybíróvági pártfogolták a – rendszer által nem kedvelt – rendes bíróságokkal kezdettől fennálló vitában. Ezzel a fő konfliktusterület ugyanis áttevődött a parlamentről a bíróságokra. Németországban hatvan év után is föllángol a parázs. Sőt, azokban az országokban is, ahol kelsenianus az alkotmánybíráskodás, és nincs alkotmányjogi panasz, a rendes bíróságok sokszor nem hajlandók elfogadni az alkotmánykonform értelmezést, mondván, hogy a jogértelmezés a bíróság és nem az Alkotmánybíróvági feladata. Magyarországon a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése politikai húzás volt; ugyanakkor az Alkotmánybíróvági számára megnyitott egy addig ismeretlen területet; egy új teret a kreativitásra.

*Hogyan látja, elindult ebbe az irányba az Alkotmánybíróvági?*

A kit elutasítanak, nyilván panaszodik – a végső Arány majd kialakul. Mindenesetre, én is látam nagyon jól megírt, indokolt alkotmányjogi panaszt, amellyel nem foglalkozott az Alkotmánybíróvági. Viszont az alkotmányjogi panaszban rejlő potenciált máris mutatja a Vajnai-ügyben és az LMP ügyében hozott megsemmisítő döntés.

*Érvényes-e a negyedik módosítást követő helyzetre az a korábbi mondata, amely szerint „elfogadhatatlan alkotmánymódosítás esetén a morális kritika marad: az ember lemond”?*

Az ember” magáról beszéljen. S morálisan, akkor van rendben a dolog, ha nem beszél, hanem cselekszik. Ezért azt sem érzem teljesen helyénvalónak, ha hipotetikus helyzetben azt mondom, hogy ha alkotmánybíróvági elnök lettem volna, a 2010. novemberi hatáskör-korlátozáskor lemondtam volna, hogy Európát figyelmeztessem arra, mi folyik itt. Ugyanakkor mégis van egy határ, amikor az együttműködés tovább már nem vállalható. Ezzel szemben felhozható az az álláspont, hogy alkalmazkodással át kell menteni az intézményt jobb időkre. Ezt igazolni látszanak azok az ítéletek, amelyekben az Alkotmánybíróvági mégis ellátta feladatát, az alkotmányosság legnagyobb veszélyében valóban a végsőkéig feszítve a húrt. Azonban ennek a taktiká-

nak igen nagy emberi ára, és súlyos szakmai kockázatai vannak.

*Amiben bízni szokott, az az alkotmányos kultúra. A HVG-ben 2012 januárjában megjelent, „Az alkotmányosság esélyei” című cikkében úgy fogalmazott, hogy a 89 óta kialakult alkotmányos kultúra képes arra, hogy ébren tartsa az alkotmányosság esélyeit. Legutóbb ismét hangsúlyozta, hogy bízik az alkotmányos kultúra „rugalmasságában”. Ezzel szemben a mostani alkotmányos válságot sokan épp azzal magyarázzák, hogy Magyarországon nem volt képes meggyökeresedni az alkotmányos kultúra.*

Majd húsz év telt el addig, amíg a németek elfogták, hogy mire való az Alkotmánybíróság. Azután még egy emberöltő, míg tekintélye a zenitre ért. Mivel nálunk csak mint dicsőséges és áhított példa szerepelt, küzdelmei és válságai kevésbé ismertek. A német politika, a politikai osztály mindig is több fenntartással élt az Alkotmánybírósággal szemben, mint a jogászság vagy az átlag. Ám ahhoz hasonlítható széles politikai kampány nem volt, mint aminek itthon tanúi vagyunk az Alkotmánybírósággal és a 89-es alkotmánnyal szemben. Ez érte el csúcspontját a 2012 előtti döntések hatályon kívül helyezésével. A 89-es alkotmányt sztálinistának nevezni égbekiáltó hazugság. Ez a rendszerváltást és – az Alaptörvény szavaival – hazánk attól számított „új demokráciáját és alkotmányos rendjét” gyalázza meg. Ezzel a szintén létező negatív alkotmányos kultúrával számolni kell. Mégis érdemes hosszú távban gondolkodni. Eleinte a Németh-bíróságot is kritizálták, hogy teljesen visszaáll egyfajta procedurális vizsgálódásra, de mégiscsak voltak fontos döntései, ahogy a későbbieknek is. Pozitív meglepetés volt az utóbbi hónapokban a bírák többségének végső kiállása az alkotmányosság mellett.

*Miként tud az alkotmányos kultúra ellenállni a nyers hatalomnak, amelyről az imént azt mondta, hogy átformálta az Alaptörvényt, és felülírta az Alkotmánybíróság döntéseit?*

A mai magyar alkotmányjogot az alkotmánybíró-sági határozatok alapozták meg, s máig táplálják. Örülök annak, hogy az elmélet is az Alkotmánybíróság tevékenységének értelmezésén és kritikáján bontakozott ki, előbb a jogelméletben és a politológiában, majd a szűkebb jogtudományban is. Ez ivódott be a jogászság gondolkozásába, ezt tanítják, és fogják még sokáig tanítani az egyetemeken.

Saját tapasztalom, hogy legjobb tanáraimban – az ötvenes években írott munkáik ellenére – mennyire élt a korábbi nagy civiljogi iskola hagyománya. Ezt adták át nekünk. Bízom benne, hogy az Alkotmánybíróság megalapozta alkotmányos gondolkodás emberöltőkön át hatni fog. Másrészt az alkotmányosság mostani mostoha kezelése addig létezik, amíg kétharmad van. Hiába próbálnak mindent bebetonozni, egészen másképpen működik majd a rendszer egy kétharmaddal már nem rendelkező parlamenti többség esetében.

*A folyamatos alkotmányos regresszió miatt a kormányzat kritikusai körében sok szó esik az alkotmányosság helyreállításának lehetséges útjairól. Ön szerint hogyan váltható tettekre az „alkotmányosság akarása”? A negyedik módosítás után elkerülhetőnek tartja-e az új alkotmányozást?*

Egyetértek Tölgyessy Péterrel abban, hogy nevetéses lenne, ha francia mintára ahány köztársaságunk, annyi alkotmányunk lenne. Komolytalanná tenné az alkotmányozást. Ha a rárokódott ellentmondásoktól megtisztítjuk a szöveget, látható, hogy nincs új mondanivaló, ahogy az Alaptörvénynek sem volt. Az európai standardot kell helyreállítani és működtetni.

*Egy korrigált Alaptörvényben gondolkodik?*

Igen, sokkal inkább. Ehhez is kell kétharmad, de egy olyan parlamentben, ahol ez nem egy párt többsége, megegyezések és érdekkiegyenlítések működnek. S az Alkotmánybíróság is sokat tehet az ellentmondások feloldásáért. Meglep az az ötlet, hogy az ellenállási klauzulára hivatkozva majd radikális változásokat lehet véghezvinni, a „bebetonozott” intézményeket megváltoztatni és embereket eltávolítani. Kevés annál nevetésesebb dolog van, mint amikor valaki szabad választásokon többséget kap, és ellenállási jogot akar gyakorolni. Tehát a jogállami forradalom híve voltam és maradok.

*Magyarországon élve nemcsak magyar, hanem európai polgárok is vagyunk. Mennyire bízhatunk abban, hogy a nemzetközi alkotmányjogi diskurzusnak, ezen belül elsősorban az európai intézmények – mint például a strasbourgi és luxembourgi bíróság – döntéseinek jelentősége van a magyar alkotmányos folyamatok szempontjából?*

Ebben már most lehet bízni. Ezek a fórumok szintén pót-alkotmánybírósként működnek. Szá-

mukra közömbös, hogy a vizsgált tagállami jog épenséggel egy alkotmány.

*És a Velencei Bizottság képes arra, hogy befolyásolja a kormányzat alkotmányellenes alkotmányozási politikáját?*

A Bizottságnak hatalma nincs, azonban tekintélye van. A bizottsági vélemények hihetetlen gazdag korpusza soft law-ként jelentős hatást gyakorol, nagy legitimációs ereje van. Ezért folyamodik hozzá még a magyar kormány is – noha az a kérdés nyitva marad, hogy mennyiben követi a megállapításokat és ajánlásokat. De már eddig is köszönhető pozitív változás a Velencei Bizottságnak. Például az ombudsman utólagos absztrakt normakontroll-indítványozási joga, amely nélkül az utóbbi hónapok jelentős döntései nem születhettek volna meg.

*Ez azt jelenti, hogy kialakulóban van egy európai alkotmányos konszenzus?*

A nemzetközi bíróságok kötelező ítélkezése, a nemzetközi testületek állásfoglalása természetesen ebbe az irányba hat. A közös európai alkotmányos hagyomány az uniós jogban műszó. Az alkotmánybíróságok között is van kommunikáció, esetleg mintakövetés és kölcsönhatás is. Az elméleti irányok, befogadásuk és alakításuk nemzetek fölötti. Mégis, igen nehéz pontosan követni, hogy ki, miben, mire hat, mi a közös, mi a saját elképzelés – amely vagy egyedül marad, vagy iskolát teremt. Már a posztszocialista alkotmánybíróságok kezdeti idején is világos volt, hogy az európai alkotmányosság recepciója nem annyira konkrét tételekre vonatkozik, mint inkább az alkotmánybíróság igazi feladatának és magatartásának átvételére. Pedro Cruz Villalon, a spanyol alkotmánybíróság egykori elnöke kétkedett abban, hogy tényleg bekerül-e a közös vérkeringésbe akár az ő bíróságának vagy másoknak a hozzájárulása az európai dogmatikához. De abban bizonyos volt, hogy mi az, ami az európai alkotmányosságot összeköti: az alkotmányosság akarása.

# FÓRUM

– AZ ALKOTMÁNYJOG  
OKTATÁSÁRÓL  
AZ ALAPTÖRVÉNY UTÁN

A rovatnak az alkotmányjog tantárgy oktatóihoz intézett kérdése az volt, hogy meg kell-e változnia a tárgy oktatásának az Alaptörvény és módosításainak hatályba lépését követően. Szükséges-e, és hogyan képzelhető el a képzés reformja, illetve fennál-e az egyetemi oktató számára az adott hatalmi berendezkedéshez vagy a tárgyi alkotmányhoz való lojalitás követelménye?





# AZ ALKOTMÁNYJOG OKTATÁSA AZ ALAPTÖRVÉNY UTÁN – INDOKTRINÁCIÓMENTESEN?!

Az alkotmányjog oktatásáról gondolkozva, megközelíthető a kérdés akár az alanyok, akár a tárgy oldaláról, azaz a hallgatók–oktatók, és a módszertananyag koordinátái között. Ebben a rövid feljegyzésben a *kinek?*, *ki?*, *mit?* és *hogyan?* kérdések mentén próbálom vázolni a problématerképet, amelynek vonalait a közjogi berendezkedés átalakítására irányuló, 2010 óta zajló törekvések rajzolják. A kérdések és felvetések bizonyos része természetesen érinti a jogász-, illetőleg jogi képzést általában, igyekszem azonban az alkotmányjogi *specifikumokat* kiemelni. Az írás szubjektív – nem empirikus kutatásokra, felmérésekre épül, hanem saját benyomásokra, észlelésekre, intuíciónak, tizenöt év oktatási tapasztalatára és kollégáimmal folytatott inspiráló beszélgetésekre támaszkodik.

[*Kinek?*] Alkotmányjogot a társadalomtudományok iránt érdeklődő hallgatóknak oktatunk, akiknek szakonként eltérő a befogadási attitűdjük, problémaérzékenységük, érdeklődési irányuk. A címzettek összessége vonatkozásában fontos mennyiségi mutató, hogy *fogyó* közönségről van szó, amelynek egyrészt demográfiai okai vannak, másrészt kormányzati beavatkozásokra vezethető vissza. Ez azonban szinte minden társadalomtudományi képzést érint, így nem alkotmányjog-specifikus mutató. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy a társadalmi mobilitás elzárása, a szociális alapú ösztöndíjrendszer hiánya az alkotmányjogi ismeretekkel felvértezett felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok körében is arányeltolódást okoz majd, noha eddig sem volt reprezentatív a hátrányos helyzetű fiatalok jelenléte például a jogászképzésben. A jövőben tovább csökken az esély, hogy a hátrányos helyzetűeket képviselni képes, a szociális alkotmányosság iránt érinthettség okán érzékeny fiatalok kerüljenek a rendszerbe – így tovább csökken a társadalmi integráció esélye is.

A minőségi mutatók közül a *problémaérzékenység* és a vitakultúra emelendők ki. Tapasztalatom szerint mindkét mutató eltér a jogász, bölcsész, politológus, művészeti, közgazdász stb. hallgatók esetében; változó a vitára való nyitottság és a vitához elengedhetetlen tolerancia szintje is. Ezzel kapcsolatban hadd

utaljak Fleck Zoltán és Krémer Ferenc kutatására, amely a joghallgatóknak a társadalmi egyenlőségről és a jogász szerepekről vallott nézeteit vizsgálta, és amelynek a téma szempontjából figyelemre méltó megállapításai a következők: „[A] modern jogállam működéséhez szükséges értékek átadásának feladata csak akadózva, súlyos ellentmondásokkal zajlik”; „a jogi képzés alatt [I. és IV. éves joghallgatókból állt a minta] az előítéletek eloszlásának a szerkezetében nincs változás”; „[a] frissen diplomázó jogászok között tehát alig vannak olyanok, akik nem akarják valamilyen szempontból merev, hierarchikus struktúrába kényszeríteni a társadalmat”.<sup>1</sup> Az alkotmányjogi gondolkodás, az alkotmányossági problémák megvitatása kétségtelenül előfeltételezi a demokratikus vitakultúrát és a toleranciát. Más kérdés, hogy ideális esetben ezeket a készségeket nem a felsőoktatásban kell kialakítani, hanem a közoktatásban. Ismét Flecket idézve: „a demokrácia stabilizálásának hosszú folyamatában bizonyosan fontos szerepet játszó szocializációs folyamat különösen azokban az országokban igényel tudatos fejlesztést, amelyek nem rendelkeznek erős demokratikus hagyományokkal. Tipikusan az iskola az a tér, ahol intenzív erőfeszítéssel hosszabb távon eredmények érhetők el.”<sup>2</sup> Vagyis a felsőoktatásba már demokrácia-érett, jogállamiságot középfokon értő fiataloknak kellene érkezniük. Külön szociológiai kutatás tárgyát képezhetné, hogy ez miért nem így van, azaz miért nem gyökeresedett meg, és vált hatékonyá az utóbbi több mint két évtizedben a felelős, tudatos állampolgárrá nevelés Magyarországon úgy, mint például Németországban. Nyilvánvaló, hogy az okok is többtényezősök, közrejátszik a képzési struktúra, a pedagógusképzés reformjára tett kísérletek kudarca, az alaptanterv változékonysága, a civilszféra passzivitása és a hazai családmodell – területi okokból azonban itt nem lehetséges mindezek kifejtése. Tény azonban, hogy a közügyek iránti hallgatói érdeklődés alacsony foka, a részleges vagy hiányos tájékozottság befolyásolja az alkotmányjogi oktatást is. Kivételt és kitörési pontot jelent természetesen az intenzív tehetséggondozás, a szakkollégiumi tevékenység, amelynek sikerét mutatja például, hogy az utóbbi évtizedben megrendezett diák-

köri konferenciákon az alkotmányjogi dolgozatok száma egyre nő.

[*Hogyan?*] Ezzel el is jutunk ahhoz a kérdéshez, hogy hogyan tanítsuk az alkotmányjogot. Az előadás–szakszeminárium évszázados struktúrája mellé a hazai jogászképzésben már felzárkózott a *gyakorlati* oktatás is, amelynek keretében lehetőség van a fiktív vagy konkrét jogesetmegoldáson, alkotmánybíróági határozatelemzésen, alkotmányjogi panaszindítvány összeállításán keresztül közelebb vinni a hallgatókhoz az élő jogot. A korlátozott óraszámából adódóan, azt kompenzálандó – a jogi képzésben általában – érdemes kihasználni az infokommunikációs technika robbanásszerű fejlődéséből adódó előnyöket (ilyenek lehetnek a blogok,<sup>3</sup> a Facebook, a kari belső hálók, egyéb interaktív oldalak). A közjogi információáramlás (is) rendkívüli mértékben felgyorsult például a rendszerváltás időszakával összevetve, a normaanyag természetes alakulása és bővülése folyamatosan napirenden tartotta a tananyag-korszerűsítés igényét. Az utóbbi néhány évben az új Alaptörvény mellett a normaanyag hektikus változása pedig még élesebben veti fel a kérdést, hogy miből lehet naprakész ismereteket oktatni. Vagyis: *tankönyv* *avagy e-book*? Hazánkban a jogi képzés területén a „tananyag-liberalizáció” sem ment végbe úgy, mint Nyugat-Európában, ahol a vizsgára nem egyetlen, megadott tankönyvből kell felkészülni, hanem egy ajánlott listából válogatva kell megszerezni az egyébként praktikus tudást igénylő vizsgafeladat megoldásához szükséges ismereteket. Miért alakult ez így Magyarországon? Megint csak számos tényező vehető számításba, amelyek közül itt azt érdemes kiemelni, hogy a számonkérés jellemzően (túlnyomórészt még mindig, még a szakvizsgán is) memoriter tudásra tervezett, emiatt a hallgatóknak is igényük van egyfajta „bibliára”, amely biztos kiindulópont a vizsga abszolválásához. A rapid jogalkotás követésére viszont a klasszikus, tételes jogi tankönyv nem alkalmas. Egyelőre elvéve találunk csak olyan, weboldallal támogatott tankönyvet, amely a folyamatos aktualizálási igényt is szem előtt tartja.<sup>4</sup>

[*Mit?*] Az alkotmányjog mint *tantárgy* a jogászképzés kötelező eleme, de számos más szakon és képzési formában is megjelenik a közjogi és emberi jogi ismeretek oktatása. A tantárgy feladata – az alkotmányjog-tudomány eredményeit alapul véve és hasznosítva – az alkotmányjogi szabályozás tárgyalása és magyarázata.<sup>5</sup> A magyar alkotmányjog-tudomány a rendszerváltás óta látványos fejlődésen ment keresztül, ami megmutatkozik az egyetemeken és kutatóintézetekben kialakult iskolák és műhelyek tevékenységében, a tankönyvek, tanulmánykötetek, kommentárok, monográfiák, disszertációk, konfe-

renciakiadványok, szakfolyóiratok, szakmai blogok sokasodásában. Folyamatosan épült a magyar alkotmányjogi *dogmatika*, csiszolódott a közös nyelv, még ha az idő rövidege miatt nem is tisztulhatott le a fogalomkészlet olyan mértékben, mint a demokratikus kultúra tekintetében hosszabb múltú államok alkotmányjog-tudományában. A magyar eredményeket mégsem szabad alábecsülni, mivel a dogmatika fontos szerepet játszik a normaanyag értékelésében, az alkotmányos kultúra megőrzésében. Itt és most a probléma nem a tudományos érdeklődéssel és vitával van, bár teljesen igaz Tóth Gábor Attilának az a meglátása, hogy a tudomány képviselőinek az Alaptörvényhez és az azon alapuló – részben új – szabályanyaghoz való hozzáállása megosztottá vált, ami korlátozza az érdemi diskurzust, és a skála valóban találóan jellemezhető az apologeták–destruktívák szélsőértékekkel.<sup>6</sup> Abban a tekintetben többékevésbé konszenzus alakult ki, hogy a 2010/11-es magyar alkotmányozás eredménye szakmai körökben csalódást keltett. Ezt követően megkezdődött a differenciálódás az Alaptörvényt kedvezően-konstruktívan avagy kritikusan-elutasítóan fogadók között. A lényegi problémát viszont a tantárgy esetében a *szabályanyag* okozza, amelynek alakulása, rapid változása számos esetben *nem magyarázható* a szakmai szabályokkal, az alkotmányos demokrácia fogalomkészletével, a *jogállami logika rendszerén belül*. A gyakori változás az alkotmányi és az alkotmány alatti szintet egyaránt jellemzi. Mindez a számonkérés, vizsgáztatás szemszögéből meglehetősen értelmetlenné teszi a memoriterjellegű, hagyományos formát.

Az oktatásban tartalmi szempontból az alkotmányjog tantárggyal kapcsolatos fő problémákká a kalkulálhatatlanság, az alacsony hatások és a szankciótlanság váltak. A negyedik Alaptörvény-módosítás a legutóbbi példa, amely természetesen újabb impulzust adott a szakmai vitának:<sup>7</sup> megkezdődött a jelenség dogmatikai értékelése, hatásainak elemzése, következményeinek felmérése – ami elengedhetetlen is a tananyagba építés szempontjából. A „permanens” vagy „gördülő” alkotmányozás<sup>8</sup> nagyon találó fordulatok a politikai hatalom aktuális, *de facto* funkcionálásának leírására. Az alkotmányos demokrácia fogalmi keretében, *de iure* az alkotmánymódosító hatalom diszfunkcionális ténykedéséről van szó, amely az alkotmány áttörésére irányul. Az alkotmányozó hatalom ugyanis – legalábbis az alkotmányos demokrácia dogmatikájában – egyrészt kötött a nemzetközi közösség tagjaként, másrészt időben korlátozott: mandátuma az alkotmány megalkotásával lejár, onnantól (pontosabban az új alkotmány hatálybalépésétől) az általa konstituált hatalmak tevékeny-

kednek (a hatálybalépésig pedig a korábbi alkotmány konstituált hatalmai, kivéve az új államalapító aktus esetét). Konstituált hatalom az alkotmánymódosító is, amely elméletileg nem törheti át az alkotmányt.<sup>9</sup> Ha ez megengedhető lenne, és belső ellentmondások keletkeznének az alkotmányban, akkor az elvesztené mérce jellegét, megsértését nem lehetne egyértelműen szankcionálni, nem lenne többé normatív. A magyar alkotmányjogban nincs érdemi különbség az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között; sem szervezeti, sem eljárási szempontból. Ezért a gyakorlatban – amennyiben az eljárási feltétel adott – egyetlen átfogó vagy több kisebb módosítás modellváltást eredményezhet. Az alkotmány (alaptörvény) stabilitása – ami az alkotmányosság egyik feltétele lenne – ilyen körülmények között illúzió. Ez az alapvető diszfunkció elméletileg kompenzálható átfogó hatáskörű, könnyen hozzáférhető, normakontroll-hangsúlyos alkotmánybíráskodással, bár – amint a korábbi magyar alkotmány esete mutatta – az intézmény stabilitására nincs garancia. Az alkotmányjog szankciója a teljes normamegsemmisítési joggal felruházott alkotmánybíráskodás. Ha az alkotmányossági döntések felülírhatók, a jogág következmények nélkülivé válik. Minden hallgató ismeri a *lex imperfecta* fogalmát, és érthetően csekély érdeklődést tanúsítanak olyan terület iránt, ahol nincsenek kalkulálható következmények, nem ragadható meg a bírói gyakorlat íve, avagy a jogérvényesítés hatásfoka alacsony. Az Alaptörvény a normabíráskodást szűkítette, cserébe – szokták említeni – kiterjesztette az individuális alapjog-érvényesítés eszközeként az alkotmányjogi panaszt. A megújult eljárásban azonban egyelőre nagyon alacsony a sikeres igényérvényesítés.<sup>10</sup>

Ilyen helyzetben az alkotmányos kultúra értékeinek megőrzéséhez, átmentéséhez támaszkodni lehet azokra az – oktatásban egyébként eddig is alkalmazott – alternatív megközelítési módokra, amelyek *mércét, viszonyítási pontot* jelenthetnek a hallgatóság számára. Nagyobb hangsúlyt kaphat az oktatásban az alkotmánytan, amely túl az alkotmányelméleti vagy alkotmányjogi paradigmákon, dogmatikai segítséget nyújt az alkotmányos demokráciák intézményeinek, működésének értékeléséhez (a jogállamiság, az alkotmányosság, a demokrácia, a hatalommegosztás, stb. fogalmi meghatározása útján). Ezt kiegészítheti az eszmetörténet, forrásfeldolgozás is. Az összehasonlító alkotmányjog, valamint – különösen az alapjogi képzésben – a közös európai alkotmányos standardok tanítása érzékelteti, hogy a lényegileg azonos alkotmányjogi problémákra a konkrét alkotmányos berendezkedésekben milyen válaszok adhatók, és az univerzálissá váló elvek ho-

gyan épülnek be a nemzeti megoldások prizmáján keresztül a konkrét alkotmányos gyakorlatba. A történeti megközelítés pedig nagy hangsúlyt helyezhet a köztársasági alkotmány megoldásaira, vívmányaira, az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett határozatai pedig példaként szolgálhatnak a trendek értékeléséhez. Mindezek a nézőpontok alkalmasak a diszfunkciók, belső ellentmondások, alkotmányossági defektusok feltárására.

[*Ki?*] E ponton érkezünk el az *oktató* (nem csekély) felelősségéhez és lelkiismereti szabadságához. Az oktató egyben a tudomány művelője is, akinek a felsőoktatási törvény szerint egyaránt feladata az oktatás és a tudományos kutatás. Tudományos, szakmai meggyőződése szükségképpen átszűrődik oktatói munkájába: az egyéni belüli szerepek nem határolhatók el vegytisztán. Másfelől, a tantárgy sajátossága, hogy politika-közeli, hiszen ismeretanyaga az alkotmányos gyakorlaton keresztül a politikum szférájában realizálódik. Az alkotmányjogi kérdésekről, problémákról, alkotmányossági döntésekről alkotott politikai vélemények a kommunikációs előny miatt gyakran jobban befolyásolják a hallgatók gondolkodását, mint a szakmai álláspontok. Az oktatónak a hallgatókkal való személyes kapcsolatában – feltételezve az interaktív kommunikációs viszonyt – mások lelkiismereti szabadságának tiszteletben tartása mellett kell szakmailag meggyőző magyarázatot adnia az alkotmányjogi normák, intézmények működéséhez. Azt is számításba kell venni, hogy a hallgatók (legalábbis a joghallgatók) tipikusan a norma alkalmazásával nyerhető, lehetőleg egyértelmű (egyféle) következtetésre kíváncsiak, ilyen pedig a fent említett problémákra tekintettel egyre kevésbé adható.

Az oktatói *attitűd* szempontjából két szélsőérték határozható meg a képzeletbeli skálán. Az egyik véglet jól illusztrálható Rudolf Smend álláspontjával, amelyet Súlyom Péter idéz doktori értekezésében. Eszerint „[a]hogy a teológia tanárától elvárható egy pozitív viszony a kereszténységhez és az egyházhoz, úgy az államtudományok oktatójától is elvárható egy pozitív viszonyulás az államhoz, az alkotmányhoz. Az a jogi oktató, aki a fennálló jogot értelmetlen és erkölcstelen jogként oktatja, az éppúgy nem teljesíti az oktatási kötelességét, mint az, aki nem tartja meg az óráit.”<sup>11</sup> A skála másik végére helyezhető attitűdöt Ludassy Máriaának Condorcet egyik tanulmányát elemző szövegéből idézve lehet szemléltetni: „[a] felelősséget az individuuum [...] morális értelemben akkor sem ruházhatja át a többségi döntésre, ha közjogi értelemben elfogadja a majoritárius demokrácia politikai princípiumát.” A Smendnél nem létező dilemma a következő: Condorcet indoktrinációmentes oktatásemellete

„semmilyen erkölcsi és politikai érték tanítását nem engedi meg – az emberi jogok tana is csak egyike lehet a vitatható hipotézisként bemutatandó nézeteknek. Így az eljövendő nemzedék szellemi szabadsága kétségkívül biztosított, de vajon felelősséggel tartozunk-e azért, ha korlátlan szabadságával élve egy következő nemzedék korlátozni kívánja a szabadságot, s elvetvén az emberi jogok »hipotézisét«, olyan feltételezéseket fogad el, melyek megtagadják a szabadnak és egyenlőnek született ember háromszáz éve erkölcsi evidenciának tekintett tézisést?” – kérdezi Ludassy.<sup>12</sup> Voltaképpen nagyon sokféle hozzáállás képzelhető el a közjogi és morális azonosulástól a közjogi és morális semlegességen át a közjogi és morális elutasításig. Végtelenen leegyszerűsítve a képletet, a dilemma lényege: lojalitás az establishmenthez vagy lojalitás önmagunkhoz? A kihívás abban áll, hogy minden oktató szabadon dönt arról, hogy – lelkiismereti és szakmai meggyőződése szerint – melyiket választja, és viselnie is kell a döntés felelősségét.

## JEGYZETEK

1. FLECK Zoltán: Előítéletes gondolkodás a joghallgatók között, *Galamus*, 2012. június 3. [http://galamus.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=141447](http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=141447), a kutatás eredményeit összefoglaló kötet: FLECK Zoltán – KRÉMER Ferenc – NAVRATIL Szonja – USZKIEWICZ Erik: *Technika vagy érték a jogállam? – A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében*, Budapest, L'Harmattan, 2012.
2. FLECK Zoltán: Iskola és állampolgár, *Galamus*, 2011. június 6. [http://www.galamus.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73022:iskola-es-allampolgar&catid=37:csfleckzoltan&Itemid=62](http://www.galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=73022:iskola-es-allampolgar&catid=37:csfleckzoltan&Itemid=62)
3. Egyre több olyan szakmai weboldal érhető el Magyarországon is, amely a jogi képzésben ajánlható; pl. <http://szuveren.hu/>, <http://igyirnankmi.hvg.hu/>
4. Ilyen üdítő kivétel: DEZSŐ Márta – VINCZE Attila:

*Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG–Orac, 2012. A könyvhöz kapcsolódó weboldal: <http://europaialkotmanyjog.eu/>

5. PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002, 32.
6. „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatóak meg jogértelmezéssel” – Tóth Gábor Attila alkotmányjoggal Sólyom Péter beszélget, *Fundamentum*, 2012/4, 74.
7. Lásd különösen az EKINT, a TASZ és a Magyar Helsinki Bizottság álláspontját, [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix\\_1\\_Main\\_concerns\\_regarding\\_the\\_4th\\_Amendment\\_to\\_the\\_Fundamental\\_Law\\_of\\_Hungary.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf)
8. A kifejezést lásd itt: <http://igyirnankmi.hvg.hu/2013/02/27/gordulo-alkotmanyozas/>
9. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 79.
10. Lásd ehhez Naszladi Georgina kutatását. 2012 első félévében 202 ügyből 1 megsemmisítő határozat, 2 elutasító határozat, 199 végzés (visszautasítás, eljárás-megszüntetés); a teljes első évben pedig összesen 366 ügyben, 1 megsemmisítő határozat, 4 elutasító határozat, 361 végzés született. Az egész évre vetítve az esetek 0,3 %-ában állapított meg alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság; egyelőre nagyarányú a visszautasítás. NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz első fél éve, *Közjogi Szemle*, 2012/4, 38–44. és Uő.: Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben, megjelenés alatt, *Ügyvédek Lapja*. A kézirat hivatkozása a szerző hozzájárulásával történt.
11. Rudolf SMEND: Das Recht der freien Meinungsäußerung, in R. S.: *Staatsrechtlichen Abhandlungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, 113–114. Idézi SÓLYOM Péter: *Alkotmány és politikai integráció*, Miskolc, PhD-értekezés, 2012, 161.
12. LUDASSY Mária: A jövő nemzedék iránti felelősség, *Szuverén*, 2012. október 2. <http://szuveren.hu/tarsadalom/a-jovo-nemzedek-iranti-felelosseg>.

## SALUS REI PUBLICAE SUPREMA LEX ESTO<sup>1</sup>

Hogyan lehet meghatározni a demokratikus jogállam követelményét, ha az alkotmányossági felülvizsgálat ki van zárva a közpénzekről szóló jogszabályok tekintetében? Vajon van-e a jogbiztonságnak olyan plauzibilis fogalma, amely megengedi a visszamenőleges hatályú adóztatást vagy régen elévült bűnök büntethetőségének újbóli megnyitását? Teljes körű-e a vallásszabadság, ha az állam különbséget tesz a vallási közösségek között? Mit jelent a választójog egyenlőségének elve, ha egyesek csak egy, mások két szavazatot adhatnak le az országgyűlési választásokon? Minden vonatkozásban érvényesül-e a jogegyenlőség, ha az állam értékesebbnek tartja a heteroszexuális párok együttélését, mint a homoszexuálisokét? Mit jelent a véleménynyilvánítás szabadsága, ha a kereskedelmi médiumok kampányidőszakban nem közölhetnek politikai reklámokat?

S általánosabb értelemben, mi a tartalma az alkotmányosságnak, ha nem az alkotmány korlátozza a (mindenkori) parlamenti többség hatalmát, hanem a parlamenti többség kontrollálja az alkotmány tartalmát? Betartható-e az Alkotmánybíróság függetlenségének követelménye, ha tagjai a kormánypártok politikusaiból és híveiből kerülnek ki, s ha a törvényhozás megsemmisítheti az AB határozatait?

Nem arról van szó, hogy egy alkotmányos rendszernek tökéletesnek vagy ellentmondásmentesnek kellene lennie. A magyar közjogi rendszer a rendszerváltás óta is számos belső konfliktust hordozott, és egyáltalán nem volt hézagmentes. A névjogot például az Alkotmánybíróság egyszer alapjognak tekintette,<sup>2</sup> egy másik határozatában viszont kimondta, hogy nem az.<sup>3</sup> Nehezen volt eldönthető, hogy a szerződési szabadság önálló alkotmányos jog volt-e vagy sem, hiszen erről is eltérő határozatok születtek.<sup>4</sup> Magyarországon az öngyilkosság nem számít jogellenesnek,<sup>5</sup> az öngyilkosságban való közreműködés viszont igen.<sup>6</sup> Az Országgyűlésnek számos kérdésben törvényalkotási kötelezettsége van, de a testületnek nincs törvénykezdeményezési joga, stb., stb.

Még csak nem is az a probléma, hogy a magyar alkotmányjog „unortodox” megoldásokat is tartalmaz. Az *actio popularis* például Európában nem számított bevett eljáráskezdeményezési formának, és az önkormányzatok működését sem szokás más országokban a helyi választópolgárok közösségi jogaként

felfogni. Minden ország közjogának vannak sajátosságai, máshol szokatlannak számító megoldásai.

Arról sincs szó, hogy a közjogi rendszert illetően általános konszenzusunak kellene lennie. A közvéleményt, sőt az alkotmányjogász-szakmát is megosztó kérdések mindig is voltak, és mindig is lesznek. Az írott alkotmány fölött álló láthatatlan alkotmány koncepciója, az egy- vagy kétkamarás parlament kérdése, vagy akár az állam- és kormányforma körüli viták alighanem örökké velünk maradnak, hiszen különböző embereknek eltérő koncepciói lehetnek a jó kormányzásról. Sőt, mint tudjuk, a véleménykülönbség olyan világnézeti, morális kérdésekre is kiterjed, mint az abortusz vagy az eutanázia megítélése, amelyek kibékíthetetlen álláspontok mentén osztják meg a társadalmat.

Akkor mégis miért kellene másként kezelnünk a bevezető kérdéseket (illetve az azokra adható válaszokat), mint azokat a problémákat, amelyek a közjogi rendszer belső konfliktusaira, az unortodox megoldásokra, illetve a közvéleményt vagy a szakmai közösséget megosztó ügyekre vonatkoznak?

Én azt hiszem, hogy azért, mert az alkotmányos demokráciának vannak – vagy legalábbis kellene, hogy legyenek – olyan fundamentális elvei és értékei, amelyeket mindenki lelkiismereti, politikai vagy szakmai meghasonlás nélkül el tud fogadni; sőt, elvárható, hogy elfogadjon.

A politikai nézetkülönbségek nem ilyenek. Ellenkezőleg, a szabad politikai véleménynyilvánítás – és az ebből fakadó pluralizmus – éppen annak az alkotmányos demokráciának az elengedhetetlen követelménye, amelyet biztosan a politikai közösség alapvető elvei és értékei közé sorolhatunk.

Általában a szakmai véleménykülönbségek sem tartoznak ide. Sőt, a szakmai és tudományos nézetek sokszínűsége nem csupán elkerülhetetlen és problémamentes, hanem egyenesen kívánatos és üdvözlendő. Az Alaptörvényhez való viszony például alaposan megosztotta a jogászságot, köztük az alkotmányjogászokat is. Amíg például az új alkotmány „barátai” szükségét érezték annak, hogy az Alaptörvényt megvédjék a nemzetközi intézmények és sajtó támadásaival szemben,<sup>7</sup> vagy épp annak tiszteletére adjanak ki könyvet,<sup>8</sup> addig kritikusai a lehetséges (és kérlelhetetlen) bírálatokat gyűjtötték

össze.<sup>9</sup> Én magam ugyan nehezen tudom elképzelni, hogy valaki ebben a szakmai diskurzusból – legalábbis a legfontosabb vitapontokat illetően – valahol középen álljon, mégis elfogadható számomra, hogy nagyon sokan azonosulnak azzal az ideológiával vagy értékrenddel, amelyet az új alkotmány oly látványosan képvisel.

Valójában az alkotmányos demokrácia olyan alapértékeiről van szó, amelyek lehetnek ugyan liberális eredetűek és morális alapúak, ám amelyek elfogadásához nem kell, hogy valaki politikai vagy ideológiai értelemben liberális legyen, avagy alkotmányelméletében a morális jogok elvi alapján álljon. Elég, ha tiszteletben tartja a modern alkotmányosság elveit ahhoz, hogy belássa: a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom nem működhet ellenőrzés nélkül, megengedhetetlen, hogy a közpénzekről az országgyűlés és a kormány akár alkotmányellenes jogszabályokban rendelkezzen, vagy az, hogy a többség aktuális politikai érdekeinek megfelelően változtassa meg az alkotmány tartalmát. Csupán az alapjogok melletti elkötelezettségre van szükség ahhoz, hogy valaki megértse, hogy az egyházak speciális jogi személyiségének elismerése vagy akár méltányos költségvetési támogatása nem igényli, hogy a vallási közösségek egyházként való elismeréséről a parlamenti többség politikai alapon döntsön, sőt, ez elfogadhatatlanul nagy ár a vallásszabadság szempontjából. Ugyanez vonatkozik az alkotmányos gyakorlat problémáira is. Nem hiszem, hogy meghasonlászhoz vezetne az, ha valaki például elkötelezett Fidesz-szavazóként is elfogadja, hogy ellentétes az alkotmányosság követelményeivel a független intézmények teleültetése pártkatonákkal, hiszen ehhez csak az kell, hogy az illető össze tudja egyeztetni pártszimpátiáját szakmai lelkiismeretével. Még a morálisan megosztó kérdések szabályozása is mindenki számára elfogadhatóbb, ha arra alkotmányosan korlátozott demokratikus döntéshozatal során kerül sor.

Nem gondolom, hogy az alkotmányos demokrácia legfontosabb alapelvei körül kialakult, elvárható érték-közösség különösképpen korlátozná bárki szakmai önállóságát vagy véleménynyilvánítási szabadságát, ahogy például azt sem hiszem, hogy az európai alkotmányosság értékeit számon kérő európai intézmények fellépése bármiben korlátozná Magyarország szuverenitását – azét a Magyarországot, amely a nemzetközi közösséget folyamatosan arról győzködi, hogy mennyire elkötelezett ezen értékek iránt.

Magyarországon az alkotmányos demokrácia hanyatlása 2010 óta folyamatos. A közjogi rendszer átalakítására, sajnos, épp az alkotmányozásra legkedvezőtlenebb időszakban került sor, vagyis akkor, amikor az egyik politikai tábor kétharmados többsé-

get szerzett, és egyedül, saját érdekei és értékei alapján alakította ki az alkotmányos szabályokat. Így viszont az Országgyűlés hiába fogadta el az Alaptörvényt, annak módosításait és a végrehajtásukra hozott sarkalatos törvényeket a szükséges kétharmados többséggel, mert ez az eljárási feltétel a legutolsó parlamenti választások óta nem tudja betölteni alkotmányos funkcióját, hiszen nem képes konszenzuskényszerrel teremteni. Így hát az új alkotmányos berendezkedés olyan legitimációs tehertétellel küszködik, amitől aligha lesz képes valaha is megszabadulni.

Ám ezúttal az Alaptörvény legitimációs deficitje, a magyar alkotmányos rendszer alacsony színvonala vagy az alkotmányjog válsága csak a probléma oka, de nem maga a probléma. Mert most arról kell beszélünk, hogy ebben a helyzetben, ilyen körülmények között hogyan lehet az alkotmányjogot oktatni. Az alkotmányjog tanításával kapcsolatban mostanság én egy gyakorlati és egy elvi problémát látok.

Gyakorlati nehézségeket okoz a hatályos magyar alkotmányjog anyagának leadása, mert az számos belső ellentmondást, következetlenséget tartalmaz. Az írásom elején felsorolt kérdésekre ugyanis nincsenek megfelelő, kielégítő válaszok. Ma nem lehet jogelvek alapján bemutatni a hatalmi ágak elválasztását, a jogállamiságot, az alkotmánybíráskodást és több alapjogot – mint a politikai vélemények szabadságát vagy a vallás- és lelkiismereti szabadságot –, mert a szabályozás számos területen megcsúfolja azokat az alapelveket, amelyekre ezek az intézmények egy alkotmányos jogállamban nyugszanak. Alkotmányjogi esetjogra sem lehet hivatkozni, hiszen az elmúlt több mint két évtized alkotmánybírói határozatai érvénytelenek ma már, nemcsak formailag, hanem egyre inkább tartalmilag is. A pusztán szabályalapú érvelés sem nagyon ajánlatos; a visszamenőleges adóztatásra, a gyűlöletbeszédre, az AB jogkörére vagy a médiajogra vonatkozó joganyag például sokkal gyakrabban változik, mint ahogy az évfolyamok váltják egymást az egyetemen. Talán csak az anyag valamifajta praktikus tárgyalásmódja lenne ajánlatos, a tételes jog tanítására korlátozva az oktatást.

Csakhogy a jelenkori alkotmányjogi oktatásnak van egy másik, elvi problémája is. A jogi karokon jellemzően az első két évfolyamon, három féléves tantárgyként tanítják ezeket az ismereteket, részben alapozó tárgyként. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányjog tanításának célja és funkciója nemcsak a legfontosabb jogági-, vagyis elsősorban a jogintézményekre, a jogelvekre és a tételes jogra vonatkozó ismeretek átadása, hanem a jogi műveltség egy alapvető összetevője, a közjogi gondolkodásmód mint készség kifejlesztése is. Ez súlyos felelősséget ró

azokra, akik részt vesznek az oktatásban – és súlyos dilemmát azok számára, akik szerint a hazai alkotmányosság válságos időszakát éli, a közjogi rendszer nem fejlődik, hanem állapota folyamatosan romlik.

Emlékszem, az 1980-as évek végén, szegedi joghallgatóként az volt a véleményem, hogy Kovács István professzor az alkotmányjog-előadásokon azért beszél állandóan alkotmánytörténetről, mert nem akarja leadni a szocialista államjog akkoriban már egyre nehezebben tartható törzssanyagát. Nem tudom, hogy ez valóban így volt-e, de a mai helyzet mégsem hasonlítható az akkorihoz, ráadásul semmi értelme elhallgatni a mai magyar alkotmányosság alapproblémáit, arra számítva, hogy csak idő kérdése, hogy azok maguktól megoldódnak.

Ezzel egy épp ellentétes, másik stratégia lehet a tételes alkotmányjog leadása úgy, ahogy az ma kinéz. Az végül is alapvető követelmény, hogy a hatályos jogot a hallgatók megtanulják; sőt, az is, hogy azt készségszinten alkalmazni is tudják. Ez a módszer tehát eleget tesz ezeknek a követelményeknek, és a tanár magát is megkímélheti a számára nehezen elfogadható részek előadásától. Ez azonban ugyancsak farizeus eljárás lenne, hiszen ilyen alapon – szélsőséges példával élve – az is felmenthető lenne, aki az 1940-es évek elején Németországban Ernst Rudolf Hubernek a náci alkotmányjogot igazoló *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*-ét<sup>10</sup> tanította – szenvtelenül és szakszerűen.

Esetleg folyamatos jogesetmegoldásba is lehet menekülni, ám ez felettébb csekély eredménnyel kecsegtet; amíg az amerikai alkotmányjogtankönyvek alapvetően a Legfelső Bíróság sarkalatos döntéseinek ismertetéséből és elemzéséből állnak, addig nálunk az AB határozatokra építve aligha lehet koherens alkotmányjogot oktatni. Másrészt az alkotmányjog annyira képlékeny, változékony és kiszámíthatatlan, a jogi érvelés módszertana annyira fejletlen, hogy a kitalált vagy valós korábbi jogesetek ma már nem vezetnek biztos eredményre – vagy ha vezetnek is, azok számos esetben tartalmuknál fogva nehezen elfogadhatók.

Az én véleményem szerint egy egyetemi oktató nem teheti meg, hogy személyes nézetei alapján ne adja elő, és ne próbálja meg legjobb tudása szerint magyarázni a hatályos alkotmányjogot; ahogy a szakmai etika azt sem engedi meg, hogy elhallgassa annak belső konfliktusait és vállalhatatlan elemeit. Talán a francia közjogi tankönyvek példáját lehetne

követni: azok rendszerint egyaránt tartalmazzák az alkotmányjog elméletének alapjait (gyakran összehasonlító perspektívából), a francia alkotmánytörténetet és a jelenkori, azaz az V. Köztársaság alkotmányos intézményeit.<sup>11</sup> Akárhogy is, jelenleg alighanem a szokásosnál is nagyobb szükség van a nemzetközi (alkotmány)jog-összehasonlításra, továbbá a nyugatias alkotmányelmélet és a jogi érvelés módszertanának (már korábban is hiányzó) oktatására – máskülönben olyan jogászokat fogunk nevelni, akik szerint a parlamenti többségnek kell ellenőriznie az alkotmánybírókat, akik nem tudják, hogy mi az a *gerrymandering*, és akik semmi kivétlenül nem találnak abban, ha a közös játékszabályokat az egyik csapat állapítja meg; úgy, ahogy aktuális érdekei azt épp megkívánják.

## JEGYZETEK

1. A köztársaság üdve a legfőbb törvény
2. 1995/B/1990. AB határozat, ABH, 1993. 515-522.
3. 58/2001. (XII.7.) AB határozat, ABH 2001. 540-543.
4. Vö. 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54-55. és 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 159.
5. 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 261.
6. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 168. § (1) bek.
7. LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS VARGA Zs. (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Dublin–Budapest, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012.
8. RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.
9. GÁBOR ATTILA TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest–New York, Central University Press, 2012.
10. Ernst Rudolf HUBER: *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*, 2. Auflage. Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1939.
11. Az ismertebbek közül lásd például Jean GICQUEL – Jean-Eric GICQUEL: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Montchrestien, Paris, 2012.; Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2012.

*Bayer Judit*

## SZÜKSÉGES-E AZ ALKOTMÁNYJOG OKTATÁSÁNAK REFORMJA?

Megtisztelő számomra, hogy a Fundamentum folyóirat szerkesztősege felkért, hogy fejtssem ki véleményemet azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e az alkotmányjog oktatásának reformjára az Alaptörvény és módosításainak hatályba lépése miatt. A negyedik Alaptörvény-kiegészítés ismeretében még indokoltabbá vált a kérdésfeltevés, hiszen az Alkotmánybíróság Alaptörvény előtt született határozatainak hatályon kívül helyezése jóval nagyobb mértékben érinti a hatályos magyar alkotmányjog értelmezését, mint pusztán az Alaptörvény léte.

### AZ ALKOTMÁNYJOG ÉRTÉKTELÍTETTSÉGE

Ha más jogág szakértőinek vagy oktatóinak tennék fel a kérdést, hogy mit kell tanítani akkor, ha a hatályos anyagi jog nem tölti be a funkcióját, ők nagyobb bajban lennének a megválaszolásával. Az alkotmányjog viszont különbözik a többi jogágtól: az emberi együttélés egy szélesebb csoportjának, az államalkotó társadalmi csoportnak a szervezéséről szól. Ebben az erkölcsnek, az etikának, illetve az igazságosság tanának jelentős szerepe van. Minden jogágra vonatkozik, hogy a jog tanítása nem pusztán a hatályos jog ismertetését jelenti, hanem a joggyakorlat elemzését, a jogértelmezés tanítását és összességében a jog szellemének az átadását. Az alkotmányjog esetében azonban a pozitív jog oktatása még csak nem is elsődleges szerepet játszik, hiszen az alkotmányjog témáját éppen az állam szervezésének elméleti alapjai, alkotmányos elvei, a jogszabályok alkotásának a folyamata és a jogszabályok legitimitása adják. Más jogág esetében nem viszonyíthatunk egy ideális szabályozáshoz, míg az alkotmányosság esetében vannak objektív mércék. A polgári jog esetében ritkábban merül föl, hogy beszélhetünk-e objektíve „helyes jogról”, habár annak esetében is lehetnek vitatható szabályok. Például a „felén túli sérelem” napjainkban értetlenséget vált ki a hallgatók zöméből, hiszen a piaci viszonyok között megszokottak az akár igen jelentős árkülönbségek is; a vásárlás és az árakról való informálódás mindennapjainkban a vevő kockázata. Az alkotmányjog eseté-

ben is csak igen tág értelemben beszélhetünk ideális alkotmányról. Különböző alkotmányos megoldások egyaránt helyesek lehetnek mindaddig, amíg az alkotmány betölti a funkcióját: meghatározza a hatalmi ágak korlátait, és rendezi az állampolgár és az állam viszonyát.

### AZ OKTATÓ ATTITÚDJE; A TUDOMÁNY A LOKÁLIS ÉS AZ AKTUÁLIS FELETT ÁLL

Talán provokáció is volt a szerkesztők célja, amikor azt a kérdést is fölítették: vajon az egyetemi oktatót kötheti-e az adott hatalmi berendezkedéshez vagy tárgyi alkotmányhoz való lojalitás követelménye? Talán nem mindenki számára ilyen egyértelmű a válasz, én azonban úgy ítélem meg: éppen ellenkezőleg! Világszerte az egyetemi oktatás egyik célkitűzése a kritikus és kreatív gondolkodásra nevelés. Hazánkban gyengébb ennek a hagyománya, és sajnos hosszú múltja van a hatalomhoz való lojalitás jelentőségének nem csupán az oktatásban, de minden felelősségteljes pozícióban. Egy demokráciában azonban éppen ennek az ellenkezője lenne a követelmény. Az alkotmányos elvek egyike a tanszabadság, amelynek magában kell foglalnia az egyetemi oktatás világnézeti szabadságát. Természetes követelmény, hogy a tudománynak – és így az egyetemi oktatásnak is – az aktuálpolitika fölött kell állnia. Ez azonban nem jelent kötöttségektől mentességet: a tudományos tisztesség, amely az oktatás egyetlen mércéje, felelősséget is ruház a tanárra. Ez azt is magában foglalja, hogy az oktatónak hűnek kell lennie a tárgyilagos megközelítéshez, a tudományos megfigyelés egzakt módszereihez, a tudományos elődök munkájának ferdítésmentes bemutatásához. Például, nem állíthatjuk, hogy a demokrácia tökéletes kormányzati rendszer, de azt sem, hogy ismer-nénk ennél jobbat.

Vajon megkérdőjelezhető-e az oktatásban a demokrácia létjogosultsága? Érvelhet-e az oktató a diktatúra haszna mellett? Esetleg az emberi jogi szeminárium oktatója érvelhet-e az emberi jogok erőteljesebb korlátozása mellett? Szögezzük le, hogy a



hallgatók számára mindenképp indokolt a kérdésfeltevéseket megengedni, a következtetéseket közösen végiggondolni, és helyénvaló a demokrácia strukturális problémáit is láttatni, az emberi jogok kulturális relativizmusát pedig megemlíteni. De az oktató vajon kínálhatja-e a véleményét általános igazságként?

A társadalomtudományokat oktató egyetemi oktatónak tartózkodnia kellene a véglegesnek szánt vagy szélsőséges válaszok sulykolásától, helyette komplex megközelítést kellene kínálnia, és a hallgatókat arra biztatni, hogy a kínált szempontok alapján maguk fejlesszék tovább a tudományos vizsgáldást, ahelyett hogy elfogadnának egyetlen „örökérvényű” igazságot. A hallgatók részéről elfogadottabb lenne, hogy továbbgondolva a hallottakat, akár szélsőségebb megoldásokat is teszteljenek, vagy letegyék a voksot egyik vagy másik megoldás mellett. Az oktató felelőssége, hogy ehhez milyen muníciót szolgáltasson számukra: az objektív megfigyelést és az útkeresést tanítja nekik, vagy prekonceptiókat és ferdített információkat kínálva, lényegében uszítást végez. Megítélésem szerint az oktató nem köteles a véleményét elhallgatni – de lehetővé kell tennie, hogy másvalaki más következtetésre juthasson az általa kínált információk alapján.

Elképzelhető-e olyan helyzet, hogy egy egyetemi oktató, méghozzá az alkotmányjog oktatója, a tekintélyuralmi berendezkedést tartaná helyesnek, és emellett kívánna érveket sorolni? Habár a jogegyenlőséget, a szabadságot napjainkban széles körben olyan értéknek tartjuk, amely az emberiség egyetemes érdeke, meg kell engednünk azt a feltételezést, hogy az erkölcsről és az igazságról alkotott képzetek korok, életkörülmények és kultúrák szerint változhatnak. Ugyanakkor például, Rawls igazságról alkotott elméletével összhangban,<sup>1</sup> mindig fennáll a gyanú, hogy ha egy személy a társadalmi egyenlőtlenség alapuló hatalmi berendezkedést népszerűsíti, akkor vagy személyes érdekből, vagy félelemből teszi ezt.<sup>2</sup> A demokratikus berendezkedés elleni elfogult érvelés másfelől az alkotmányjogi oktatás alapvető elveit kérdőjelezné meg. Az alkotmányosság fogalmilag azt jelenti, hogy a népszuverenitás talaján társadalmi szerződés keletkezik. Nem nevezhető alkotmányos működésnek a totalitárius diktatúrák működése, még ha formailag rendelkeznek is kirakat-alkotmánnyal. Az alkotmány funkciója, hogy az uralkodó hatalmat korlátozza, a törvényesség uralmát és a stabilitást biztosítsa. Ha ezt a funkcióját nem tölti be, akkor nem beszélhetünk tényleges, csak színlelt alkotmányról. Ezért az az oktató, aki a tekintélyelvű berendezkedés mellett sorolna érveket, valójában nem az alkotmányról beszélne. A tekin-

télyelvű uralomnak ráadásul nem is lenne szüksége kritikai gondolkodókra, képzett jogászokra: legfeljebb csak hűséges katonákra.

Mit tehet az oktató, ha nem hallgathatja el, hogy az aktuális hatalmi berendezkedés vagy a hatályos alkotmány nem felel meg az alkotmányosság elveinek? Könnyű azt mondani, hogy beszéljen erről nyíltan és racionálisan a tanórán. Egyrészt nehezebb a helyzetet a hallgatók álláspontja, amely könnyen lehet, hogy lojális az aktuális hatalomhoz, és lebecsüli az alkotmányos elveket. Joggal tarthat a hallgató attól, hogy politikai meggyőződése miatt rosszabb érdemjegyet szerez, ebből fakadó frusztrációját pedig kivetheti a tanárra és az egész tantárgyra. Attól is tarthat az oktató, hogy őt magát fogja hátrány érni, mert a felsőbb vezetés politikai állásfoglalásnak nyilvánítja szakmai tisztességének képviselését.

Saját tapasztalatomból mégis úgy gondolom, hogy a hallgatóknak meg kell adni a lehetőséget, hogy beszélgessenek, vitatkozzanak az oktató meggyőződésével, és mindent el kell követni annak érdekében, hogy megteremtődjön az ehhez szükséges bizalmas légkör. Nem egy esetben tapasztaltam azt, hogy a meghallgatás, a továbbgondolás – egyfajta együttgondolkodás – önmagában megfordította a hallgató véleményét, és új felismerésekre vezette, anélkül, hogy magamnak kellett volna meggyőződnöm. Bizonyosan megmérgezi azonban a vitát, ha egy vagy több jelenlévő ellenségesen, cinikusan viszonyul a kérdéshez. Az erőszakos véleménynyilvánítás lehetlenné teszi az értelmes és higgadt eszmecsere-t, ezért ilyen légkörben nem szabad a párbeszédet folytatni. Ha józan érvek kölcsönös cseréjére nem nyílik mód, az oktató egyetlen lehetősége, hogy bízva szakmai integritásában, határozottan képviseli az etikus elvrendszert, a többit pedig a befogadókra bízta.

## AZ ALKOTMÁNYJOG MINT TANTÁRGY TARTALMA

Az alkotmányjog mint tudományág egyrészt nem nemzeti szintű, hanem – mint tudományágra – hatással van rá a nemzetközi jogfejlődés, joggyakorlat is. Másrészt nem szorítkozik a hatályos alkotmányjog tárgyalására, hanem magában foglalja az alkotmányos elvek történeti, nemzetközi összehasonlításban történő tárgyalását, elemzését is. Megítélésem szerint az alkotmányjog oktatásának eddig sem az Alkotmány hatályos szövegének magyarázata adta a fő gerincét, sokkal inkább az alkotmányos elvek. Egy problematikus hatályos jog esetében még nagyobb súlyt kellene fektetni az alkotmányjogot meg-

## LEHET-E A JOGTUDOMÁNY HATÁLYTALAN?

alapozó elméletek, az igazságosság, egyenlőség elveinek magyarázatára; valamint több időt kellene szentelni az összehasonlító és történeti szemléletű oktatásnak. Napjainkban azt tapasztalhatjuk, hogy a tudománytalan fél igazságok könnyebben utat találnak a hallgatókhoz, mint a tudományos tények és elméletek. Sajnos azt is látni, hogy a kirekesztés, az erőszak hangjai rendszerint hangosabbak, mint a jogegyenlőség, a szolidaritás melletti érvek. Ilyen környezetben az alkotmányjog oktatása kiemelt jelentőséggel bír, mert olyan állampolgári ismereteket is közvetít, illetve a jogi kultúrára nézve olyan szemléletformáló hatást gyakorol, amely akár egész életre szólóan meghatározó lehet a fiatalok számára. Nem szeretném azt sugallani, hogy az alkotmányjog oktatóinak magukra kellene vállalni a politikai kultúra terjesztőinek szerepét. Ideális esetben ellátnák ezt a feladatot a középiskolák, civil szervezetek és kormányzati kommunikációs programok. Azonban, mivel ez nem történik meg – és nem történt meg 1989 óta sohasem – az alkotmányjog oktatóira nagyobb feladat hárul.

Éppen ezért, a normaszöveg vizsgálatakor fontos azt kontextusba helyezni, történeti és elméleti összehasonlításban tárgyalni. Politikai konszenzust nélkülöző norma esetében pedig még fontosabb, hogy a hatályos jogot akként tanítsuk, ami valójában: a szabályozás egy pillanatnyi lenyomataként, ami politikai, társadalmi és jogi körülmények egy bizonyos konstellációjának a terméke, nyitva hagyva a kaput az értelmezések számára. A jelenlegi helyzetben a hatalommegosztás elmélete és az alkotmányosság egyéb alapelvei, a történeti és nemzetközi háttér, a formális alkotmányosság biztosítékai olyan témák, amelyeket végigtárgyalva nem csupán bármely alkotmányjogász számára, de minden hallgató számára nyilvánvalóvá teszik az Alaptörvény értékét.

Az itt tárgyalt kérdésben egyébként volt szerencsém bő tapasztalatot szerezni a médiajog tanítása során. A médiajogot a jogtudomány nem tartja különálló jogágnak, hiszen a közigazgatási jog, a polgári jog és az alkotmányjog egyaránt részesednek szabályozásában. A médiajognak az alkotmányjogi vetülete azonban eddig is igényelte az összehasonlító, *de lege ferenda* jellegű tárgyalást, hiszen számos kívánnivalót hagyott maga után – a kezdetektől napjainkig. Nem is tekinthetjük egy bizonyos nemzet médiajogát ideálisnak, csak különféle hangsúlyok vannak, illetve természetesen jobb és rosszabb megoldások. A médiarendszerek is, akárcsak az alkotmányok, egy társadalom állapotát tükrözik. Egyetlen társadalomnak sem lehet jobb alkotmányjoga (és jobb médiarendszere), mint amilyen a társadalom politikai kultúrája.

A mindenkori hatályos alkotmányjog magában foglalja az alkotmányos joggyakorlatot is, ezért nem csupán a társadalom aktuális állapotának lenyomata, hanem a társadalom jogi kultúrájának, a jogintézmények fejlettségének is a tükré.

Érvényes lehet-e az alkotmánybíróági esetjog hatályon kívül helyezése? Megszakítható-e törvénnyel – bárha alkotmányerejű törvénnyel is – az alkotmányjogi gyakorlat folytonossága? Az 1989-es rendszerváltozás új jogrendje sem hozott olyan horderejű változást, hogy a korábbi bírói gyakorlat egyszerre hatályát veszítette volna. A negyedik Alaptörvény-módosítás megfogalmazása különösen aggályos: nem pusztán nem köti a bíróságokat a korábbi esetjog, hanem az „*az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe*”.<sup>3</sup> Vajon elő lehet-e írni bármely bíróságnak, de különösen az Alkotmánybíróságnak, hogy milyen elveket vehet figyelembe, és milyeneket nem? Hiszen hivatkozott már a bíróság a természettudomány jelenlegi állására is, a Magyar Értelmező Kéziszótárra, a Csemegi Kódexre, a Curia döntéseire, az Emberi Jogok Európai Bíróság ítéleteire, alkotmányos elvekre és nemzetközi egyezményekre. Mindezekre tehát továbbra is szabad hivatkozni, csak éppen a néhány évvel korábbi Alkotmánybíróági határozatokra nem? Vajon nagyobb ereje van-e egy kétharmados parlamenti aktusnak, mint az Alkotmánybíróság jogerős ítéleteinek? Nem azt állítom, hogy az Alkotmánybíróság döntései a törvények felett állnának, hanem azt, hogy a jogtudomány részévé váltak; ha úgy tetszik: a magyar jogtudományi műveltség és kultúra alapköveivé. Kétségbe vonom, hogy egy törvényhozói aktsussal ki lehetne ezeket törölni úgy a magyar jogi kultúrából, mint az alkotmánybírók emlékezetéből.

Ha a törvényalkotó szándéka arra irányult, hogy a korábbi alkotmányjogi rendszert teljes egészében átírja, akkor ahhoz képest zavarba ejtő mértékben megegyezik az Alkotmány és az Alaptörvény tartalma. A negyedik módosítás indokolása szerint azt kívánták lehetővé tenni, hogy az Alkotmánybíróság ne legyen kötve korábbi határozataihoz. Tolerálhatatlan törvényhozói slendriánság lenne azonban összekeverni a „nem kötelező” és a „nem szabad” előírását, márpedig a normaszövegben egyértelműen az utóbbi áll. Ráadásul, az Alkotmánybíróság eddig sem volt formailag kötve korábbi határozataihoz. Éppen az Alaptörvényre – vagy akár megváltozott körülményekre – való hivatkozással eddig is felülbírálhatta volna korábbi határozataiban megfogalmazott alkotmányos szabályait.

Érdekes – és a fejlemények tükrében érthetetlen – elem, hogy az alkotmányos forradalomhoz képest a törvényhozó megtartotta az Alkotmánybíróság kontinuitását. Bár számos igen lényeges változtatás történt, amely a testület folytonosságát kétségkívül érintette, de mégsem szakította azt meg. Ha a törvényhozó megszüntette volna az Alkotmánybíróságot, és létrehozott volna egy Nemzeti Alaptörvényvédelmi Hivatalt tetszőleges számú, tetszőleges módon kinevezett taggal, akkor nyilvánvaló lenne, hogy az Alkotmánybíróság Alkotmányra alapuló határozatai nem irányadóak e Hivatal számára. Az állam-szervezet intézményei közül megtette ezt az Országgyűlési Biztosok Hivatalával és számos más, alacsonyabb rendű szervezettel.

Elképzelhető-e, hogy kialakul egy új államjogi jogelmélet, amely megmagyarázza az autoriter berendezkedés hasznát, célját? Kétségtelenül. Talán éppen az „új Alkotmánybíróság” fogja ennek az államelméletnek az alapjait lerakni; nem kizárt, hogy

bizonyos történeti forrásokra támaszkodva. Ebben az esetben aligha kerülhető meg, hogy az alkotmányjog oktatója ezt a diktatórikus államjogot (mert alkotmányjognak nem nevezhetjük) oktassa; legfeljebb kitekintést nyújthat majd a „demokratikus” alkotmányjogra, összehasonlíthatja a hatályosat a hajdani, „reakciós” (demokratikus) alkotmányjoggal. Idősebb kollégáknak, akik gyakorlatukat az 1980-as évek közepe előtt alapozták meg, bizonyára van tapasztalatuk ennek művelésében.

## JEGYZETEK

1. John RAWLS: *A Theory of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
2. Vagy tudatlanságból, de ezt a lehetőséget az egyetemi oktatók iránti tiszteletből itt nem említettem.
3. T/9929, Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 19. cikk.

## AZ ALKOTMÁNYJOG OKTATÁSÁRÓL

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszékén 2007. január 11-én műhelybeszélgetésen próbáltuk tisztázni, hogy az alkotmányjogot, illetve az alkotmányjog oktatását miként érintik a közélet – akkori – eseményei. A vitában a következő álláspontot fogalmaztam meg: *„Amikor alkotmányjogot oktatunk, egyszerre kell értékeket közvetítenünk, tárgyi tudást átadnunk és összefüggéseket láttatnunk. Az alkotmányjog oktatása hivatalból apologetikus – de, természetesen, realista (szemben a kutatással, amelynek lehet kritikai kiindulópontja). Kritikai szemlélettel csak azután közelíthetünk, ha már adtunk egy hipotézist a hallgatóknak. Hitelesen azonban csak olyan hipotézist tudunk felkínálni, amelyben magunk is hiszünk. A helyzet azt igényli, hogy világosan mutassuk be az intézmények mögötti eszmét és értéket, egyértelműen közvetítsük az Alkotmány értéktartalmát, a romboló kritika kísértésének ne engedjünk.”*<sup>1</sup> Ma sem gondolom másként: alkotmányjogot és nem alkotmánykritikát oktatunk. A tárgyilagos oktatáshoz elengedhetetlen a közjogi keretek elfogadása: nem azt jelenti ez, hogy a joganyag egyes elemei bírálhatatlanok lennének, azonban az alkotmányjogi berendezkedés egészének megkérdőjelezése véleményem szerint alkalmatlanná tenne a tárgy oktatására. Egyetemi keretek között az adott alkotmányjogi joganyag tárgyyszerű ismeretének közvetítése szükséges, de nyilvánvalóan nem elégséges. Az oktatásban való közreműködés természetesen nem lehet kényszer, és a hallgatók számára is meg kell teremteni a döntés lehetőségét. Szabadságban oktatunk: az ítélőképesség fő ellensége mind az oktató, mind a hallgató oldalán az előítélet.

Egy, a köztársasági alkotmány 20. évfordulóját köszöntő pécsi konferencián megpróbáltam jelezni, hogy a személyes vélemény, az értékválasztás és a keretek elfogadása nem mond ellent egymásnak: *„Az Alkotmány adott, nem lehet sem a politika, sem a »szakma« játékszere. Lehetnek egyeseknek legitimista, másoknak szabad királyválasztó érzelmei: ez magánügy; azonban az Alkotmányhoz (a Köztársaság adott alkotmányához) való lojalitás belépőjegy a diskurzushoz. Az Alkotmánnyal – az Alkotmány egészével – kapcsolatos szkepszis, sőt megvetés, a rossz mondatok önálló életre kelnek, és idegen kézre jutva komoly veszélyt jelenthetnek. Nem arról van szó, hogy az anomáliák taglalását tabunak tartanám. De a közhatalom egyes gyakorlóinak méltatlansága, egyes intézmények fogyatékségei nem*

*vetíthetők rá az Alkotmány egészére.”*<sup>2</sup> A politikai közösség kudarcélménye nem elfogadható ok arra, hogy az Alkotmányt bűnbakká tegyék, ragaszkodásunkat a formális keretek tiszteletben tartásához a magyar közjogi hagyomány értékének is tekinthetjük. Akár az 1848-as, akár az 1989-es átalakulásra tekintünk, közös elem a kontinuitás előnyben részesítése a forradalmi változásokkal szemben.

Az új Alaptörvényhez való viszony kulcskérdés. Elkerülhetetlen, hogy megküzdjünk a folyamat és az eredmény megértéséért – erre azonban csak akkor van esélyünk, ha (legalábbis először) megelőlegezzük a megértéshez nélkülözhetetlen rokonszenvet. Az a több évtizede tartó kulturális válság, amelynek gyökere a hagyomány szerves és értő továbbadásának megroppanása (1968 ennek jelképerejű megnyilvánulása), világosan érződik az alkotmányozás keretein. Az Alaptörvény kísérlet a megszakadt hagyomány talán még fellelhető elemeinek megragadására. Míg egyes érzékeny kérdésekben Magyarországon vitathatatlan az egység (így abban, hogy házasság azonos nemű személyek között nem jöhet létre), más kérdésekben a ma már nem mindenki számára evidens hagyomány restaurálására törekszik az alkotmányozó (így pl. a Szent Korona szerepe vonatkozásában). Természetes, hogy az ilyen törekvésekre eltérő módon rezonálnak a közösség különböző tagjai (a kívülállót meglepheti, hogy Dunaujváros kórháza miért vette fel 1991-ben Szent Pantaleon nevét, vagy 2007-ben miért látta a budapesti városvezetés indokoltnak, hogy a 4-es metró alagútépítő pajzsának megáldására papot hívjon): a hagyományhoz való viszony korántsem egységes, a politikai közösség kulturális identitása nem homogén. Azonban a legnagyobb közös osztó keresése mégis zsákutca lenne, ez a közös minimum olyan üres lenne, mint a késő Kádár-kor növényneveket favorizáló utcanévadásai. Egészséges viszonyokat feltételezve az örökség többtartalmakat hordozhat a közösség egyes részei számára, azonban nem rekeszti ki azokat sem, akik e többlethez ellenségesen vagy közömbösen viszonyulnak. A Himnusz első sora szerencsés példa: e sorok úgy kötnek össze minden magyart, hogy egyesek (így az Istenben hívők) számára többtartalommal is bírnak, azonban a hagyomány ereje által ez a sor a vallástalanokat sem rekeszti ki, nem teszi őket másodrendű polgárokká. A hagyomány néhol már nem eredeti formájában jut el hozzánk. Így augusz-

tus 20-át az Alaptörvény nem csak az államalapító Szent István király emléknapjának tekinti, hanem sajátos módon az államalapítás emléknapjának is (míg a katolikusok Szent István király halálának évfordulóján mennyei születésnapjára emlékeznek, a cukrászok Magyarország születésnapjára sütnek tortát – egy évezred távlatából a két esemény közötti 38 év valóban nem sok). Mindez nem változtat azon, hogy ésszerű, hogy az alkotmányjogi keret minél inkább építsen azokra a jogot megelőző értékekre, amelyek a nemzeti közösség kohézióját biztosítják. Az oktató viszonya ezen értékekhez – hagyományhoz, a jogrendszer mögötti antropológiai kérdéshez – nem közömbös. A tételes alkotmányos normák (így az alapjogok) eddig is rendelkeztek értéktartalommal, ugyanakkor 1990 óta az Alkotmány nem hivatkozott kifejezett módon a mögötte álló értékre, és az Alkotmánybíróság is kerülte azt, hogy az Alkotmány értékrendjére hivatkozzon – közben tudatosan törekedett arra, hogy az Alkotmány értéktartalmát kibontsa, és sürgette, hogy az Alkotmány értékrendje átjárja a társadalmat.<sup>3</sup> Értékek hangsúlyos nevesítésével az Alaptörvény újdonságot hozott, és időt igényel, hogy pl. a hűség, a hit és a szeretet értékeinek alkotmányjogi tartalmát feltárjuk.

Bár az Alaptörvény merész újításokra – pl. a választójog kiskorúakra történő kiterjesztésére – nem vállalkozott, az alkotmányozás keretét meghatározó válság elkerülhetetlenné tette a kudarc lehetőségét is vállaló kísérletező útkeresést. Példa lehet erre az adósságfék vagy a GMO-mentesség alkotmányos szintre emelése. Nem zárható ki, hogy az államadósság csökkentésére irányuló szabályok (így a Költségvetési Tanács 44. cikk (3) bekezdésben rögzített vétőjoga) a jövőben esetleg sajátos politikai következményeket hoznak. Annak rögzítése, illetve megvalósítása, hogy az állam kötelessége elősegíteni a határon kívül élő magyarok közösségi önkormányzatainak létrehozását ((D) cikk) elkerülhetetlenül kockázatokkal is jár. Ugyanakkor az új megoldásokkal vállalt új kockázatok kisebbnek tűnnek, mint az a már megtapasztalt, biztos kár, amit adott esetben az államadósság kezelhetetlen méretűvé duzzadása vagy a kisebbségi sorba került magyar közösségek felmorzsolódása jelent. Ahogy a hagyomány, úgy az új utak keresése sem elkerülhető, és mindkét irány hordoz veszélyeket: a megosztás és a kudarc veszélyét. Értelmesen nem alkotmányozhat az, aki e veszélyekkel nem vet számot, és nem vállal kockázatot.

A megértés szándékával közelítve is szembesülünk azzal, hogy az alkotmányozó nem minden vonatkozásban követte a tankönyveinkben eddig rögzített uralkodó álláspontot. Lehetnek változások,

amelyek mégoly kreatív értelmezéssel sem simulnak be az alkotmányról eddig tanított tételekbe. Az utómunkálatok (így az Alaptörvény negyedik módosítása) sem a stabilitást sugallják. Egy-egy alapjog eddig megszilárdult vagy eseti értelmezése egy-egy vonatkozásban alakítható alkotmánymódosítással: ez még nem jelenti az alkotmányosság végét.<sup>4</sup> Azonban reálisan számot kell vetni azzal, hogy az alkotmányozó (alaptörvény-módosító) nem biztos, hogy eléri célját: egyrészt nem láthatja előre a jövőben még felmerülő értelmezési kérdéseket, másrészt ahogy az eredetinek, úgy a módosított alkotásnak sem ura többé az alkotó. Bár az alkotmányozó szándéka – nem is csak a javaslat indokolásából – kikövetkeztethető, az Alkotmánybíróság határozatai vonatkozásában nehezen értelmezhető a hatály, és ekként a hatályon kívül helyezés fogalma. Néhány vonatkozásban a módosítás ténye és (feltételezett) szándéka vet fel kérdéseket. Olyan alkotmányszöveg nem készíthető, ami ne kelne önálló életre. Nem zárható ki, hogy egyes rendelkezések utóbb olyan értelmezést nyernek, olyan eredményre vezetnek, mellyel a törvényjavaslatot eredetileg tevő képviselő nem számolt. A józan ész, a közjó, az erkölcs, a gazdaságosság mint jogértelmezési szempontok elkerülhetetlenné teszik, hogy az eddig (szinte) kizárólagosan a tételes jogra támaszkodó jogalkalmazó gondolkodó módon nekilásson az értelmezés kalandjának. A tévedés kockázatát itt is vállalni kell; a jogalkalmazó nagykorú, és a jogalkotó már nem foghatja a kezét. Amikor joghallgatók képzésével foglalkozunk, erre az aktívabb szerepre kell őket felkészíteni.

Az Alaptörvény nem hoz újdonságot az alkotmányosság értékei tekintetében (legfeljebb a megfogalmazást teszi egyértelművé, pl. a hatalom megosztásának a korábbi szövegben kifejezett módon nem szereplő elve esetében). Az alkotmány mögötti értékek és a normaszöveg közötti kapcsolat viszont sokkal erőteljesebbé vált. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság a posztambulumban szereplő „egységes” szó nyomán az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek nem átmeneti jellegű rendelkezései vonatkozásában végzetes következtetésre jutott (45/2012. (XII. 28.) AB határozat), egyértelművé tette, hogy a Nemzeti hitvallás is normatív erővel bír, nem pusztán értelmezési háttérként hívható fel. Megkerülhetetlen kérdés, hogy az oktatás során az állam szervezeti és működési szabályzataiként felfogott alkotmánytechnikán túl az alkotmányos értékrend és a normaszövegben kifejezetten megjelenő értékek hogyan közvetíthetőek. Személyes tapasztalataim szerint itt a hallgatókkal folytatott, személyüket és nézeteiket tisztelő dialógus alkalmas forma a legérzékenyebb kérdések megközelítésére is. Így például a házasság

intézményének kiemelt védelme vagy a személyes felelősséget hangsúlyozó emberkép széles konszenzust ér el (akkor is, ha sokan személyes életvezetésükben esetleg szándékaik ellenére sem képesek a preferált magatartásformák követésére). Fontos, hogy az értékek bemutatása – akár egy divatos, cinikus hanghordozással – ne fossza meg a hallgatót a szabadságától. Ebben a tekintetben van személyes felelőssége az októnak, és nehézséget jelent, ha a felhívott értékekhez nem legalább a megértés szándékával közelít. Mivel az értékek nem mindig tűrik el, hogy (változó) paragrafusokba (vagy akár cikkekbe) szedjék őket, a (természetjogi) gondolkodás sem nélkülözhető. Az elmúlt hónapok is mutatták, hogy a normaszöveg néha meglepő változásai és Alkotmánybíróság néha nem minden tekintetben meggyőző érvelése mögött talán egy mélyebb, megszokott sémaink újragondolását igénylő változás zajlik.<sup>5</sup>

A körkérdés az aktuális hazai közjogi átalakulás kapcsán kér állásfoglalást az oktatás ügyében, azonban nem ez az egyetlen szempont, ami reflexiót igényelhet. Karunkon a joghallgatók – más intézményekhez hasonlóan – három féleven keresztül tanulják az alkotmányjogot (alaptanok – államszervezet – alapjogok), amelyet különböző kötelezően és szabadon választott tárgyak egészítenek ki (így az összehasonlító közjog). A hazai jogi felsőoktatás egyik nehézsége a tanszéki (jogági) határok túlzottan éles volta: a csatlakozás óta az alkotmányjognak megkerülhetetlen része az Unió struktúrája (így a jogforrási rendszer nem oktatható tisztán magyar alkotmányjog alapján), de az alapjogok oktatásában is meghatározó a nemzetközi vonatkozás (különösen az európai emberi jogi mechanizmus). A nemzetállami jogra szűkített jogi oktatás értelmetlenné vált. Továbbvezető kérdés az alkotmányjog kihatása elsősorban a közigazgatási jogra, de más jogágakra is. Mindez azt igényli, hogy a korábban megszokottnál átfogóbb szemlélettel közelítsünk az oktatáshoz is. Az alkotmányjog oktatása nem válhat el az alkotmánytörténet, az összehasonlító alkotmányjog vagy a nemzetközi közjog oktatásától, és ma már az alkotmányjog európai jogi forrásait magától értetődően kell bemutatnunk.

Az elmúlt években átalakult közjogi keretek – az Alaptörvény, és különösen negyedik módosítása – vonatkozásában aligha lehet teljes konszenzust várni. Különösen fontos most, hogy az alkotmányjoggal foglalkozók, az oktatók ne adják fel a közös nyelvet, a fogalmi keretek keresését: ha ez elvész, a megértés újra meg újra megújított szándéka kevés lesz.

## JEGYZETEK

1. Alkotmány és válság – műhelyvita-jegyzet, IAS III (2007/1), 235-241.
2. SCHANDA Balázs: Házasság – család: alkotmányi értékek, in Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*, Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009, 113-123.
3. SÓLYOM László: Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények, In: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 140, 144.
4. Így 1993-ban az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi törvényhozás kifejezetten a Legfelső Bíróságnak egy, a szabad vallásgyakorlás törvényi korlátozásával kapcsolatos ítélete feletti elégedetlensége nyomán alkotott törvényt a korábbi joggyakorlat helyreállítását előírva (Religious Freedom Restoration Act, 42 USC 2000bb). [Szerkesztőségi megjegyzés: a Religious Freedom Restoration Act of 1993 (Pub. L. No. 103-141, 107 Stat. 1488, November 16, 1993) a Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association (485 U.S. 439 (1988)) és az Employment Division v. Smith, (494 U.S. 872 (1990)) eseteket kívánta felülírni, a Bíróság által megkövetelnél szélesebb vallási jogokat biztosítva. Utóbb a Bíróság a City of Boerne v. Flores (521 U.S. 507 (1997)) ügyben az államok vonatkozásában alkotmányellenesnek nyilvánította, a szövetség vonatkozásában azonban fenntartotta.]
5. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Gondolat Kiadó, Budapest 2012, 108.

## HOGYAN? TANÍTSUNK (MÉG) ALKOTMÁNYJOGOT?

A fenti kérdésre adandó válaszban nehéz mereven szétválasztani a felsőoktatás helyzetét, a jogi oktatást és az alkotmányjog megítélését, egyáltalán létét és közeli jövőjét. Csányi Vilmos szerint arra való a jó egyetem mint intézmény, hogy miközben egy konkrét szakma művelésére jogosít az elvégzése, valójában egy általános szemléletet adjon, amely sokféle területen hasznosítható. *„Aki azt hiszi, hogy az ipar szakember szükségleteihez kell igazítani az egyetemi oktatást, annak fogalma sincsen az egyeteméről, a kultúráról és a társadalomról. Az egyetemen azért vannak szakok, hogy az oktatókat valamiképpen szétosszuk, de mindegyikben azonos értékek átadása folyik, és az értékek nem azonosak egy-egy konkrét szak ismeretanyagával. Az egyetem kultúráképző szervezet, ez a legfontosabb funkciója.”*<sup>1</sup> Persze ahhoz, hogy ez az értékátadás a felsőoktatásban megvalósuljon, az intézménynek és az oktatóknak a saját értékeikkel kell tisztában lenniük – és persze aligha segít, ha a kormányzat például életkori limithez kötve képzelet el a tudás átadásának a hatékonyságát.

A kultúráképző funkció teljesítéséhez azonban *„kontemplatív, szellemi [...] atmoszféra is kell, mely országunkban ma annyira hiányzik, hogy itt a tisztességes ember vagy politikus lesz, vagy kivándorol”*<sup>2</sup> – jelentette ki egykor Bibó István. Ő gimnáziumi és egyetemi éveinek, sikereinek városában, Szegeden, a kolozsvári egyetemi át-, majd visszahelyezés után, deviáns tudósként, ezen a „büntetőtelepen” működött magántanárként 1940-től, miközben igen szkeptikus volt a tudományos pályával kapcsolatosan. A jogelmélet szegedi iskolájához tartozva – Horváth Barna tanítványaként – valójában nem méltányolta az öncélú spekulatív teoretizálást, ahogyan a manipulátor alkati szakértőket vagy a rendszer legfelső kasztjához tartozó tudós-elitet sem. A szociális lelkiismeret és a számkivetettek iránti szolidaritás jobban érdekelte, és ezért becsülte a közvetlen politikai cselekvést. Ugyanakkor egyetemi előadásain didaktikusan áttekintette a jogelmélet, a nemzetközi jog és a politikatudomány elméleteit, irányzatait, tisztázva az alapvető fogalmakat, történeti kérdéseket, amelyeket publikációiba nem így épített bele. Ezt éppen tanítványai feljegyzéséből, például az alkotmányjogi tanészék későbbi vezetője, Szentpéteri István lejegyzéséből lehetett rekonstruálni.<sup>3</sup> Tehát, a nem szabályos

oktatói, kutatói pálya is része lehet az értékátadó, kultúráképző funkciónak. Igaz, mára a bibói gondolat parafrázisa úgy hangzana, hogy „aki ma még tisztességes, az biztosan nem politikus, hanem inkább emigráns, és mert nincs megfelelő szellemi atmoszféra, csak hatalom-technikus képzés folyik”.

Továbbra is Bibó idézve: *A tudomány a legáltalánosabb, igazolt ismeretek összessége* [ami annyit jelent, hogy] *a megismerésnek módszeres és kritikus útján törekszik a bizonyosság felé, s ebben különbözik a feltevésre, hitre vagy kinyilatkoztatásra alapított ismeretektől. Azonban az igazolt ismeretek között is csak a legáltalánosabb igazolt ismeretek összességét tekinthetjük tudománynak, s ebben különbözik a tudomány a gyakorlati ismeretektől, [...] a gyakorlati pályák ismereteitől, technikai fogásaitól, amelyek lehetnek igazolt ismeretek, azonban csak egy bizonyos szakma gyakorlati szükségleteihez kapcsolódnak, s hiányzik belőlük a gyakorlati, hasznossági szempontoktól független, általános érvényességre való törekvés.*<sup>4</sup> Pedig a mai kormányzati törekvések fő okaként a költségvetési egyensúlyon túl (ld. a Széll Kálmán Tervben szereplő költségvetési kiadások lefaragását, a hallgatói és oktató létszámok harminc százalékos csökkentésével) a munkaerő-piaci igényeknek való sokkal nagyobb mértékű megfeleltetést nevezik meg. Bibó gondolatát folytatva, ez a jogi képzésben azért nem megvalósítható egyszerűen és más szakmákkal azonosan, mert *„a jogi és közigazgatási pályákon magukon ugyan nem tudományos munka folyik, hanem gyakorlati jogászai és közigazgatási munkái, azonban ezen a téren is, mint más szakmának a területén, általános, vagyis tudományos alapismeretek elsajátítása nélkül, a gyakorlati munka igen sekélyes és komolytalan marad.”*<sup>5</sup>

A jogászai munka jövőjét meghatározza, hogy Magyarországon a multidiszciplinaritás elfogadása vagy tagadása, korlátozása felé haladunk-e. Még Európában sincs egységes rendszer, mert bizonyos uniós tagállamokban (pl. Franciaországban) a jogászok és könyvvizsgálók közös céget alkothatnak, és gazdasági érdekeik alapján nem csak a hagyományos szakmaközi együttműködést, de a cégen belüli vegyes tagságot és anyagi részesedést is biztosítják a nem jogászai pályán mozgókkal. Másutt lehetnek lobbisták, ingatlanközvetítők és -kezelők, netán adósságkezelők is közös név alatt ügyvédekkel. Ahol ezt

nem engedélyezik, ott arra hivatkoznak, hogy az érdekek ütközése és a függetlenség ezt kizárja. Például, az ügyvéd az ügyfelét képviseli, szabadon vállalhat vagy utasíthat vissza egy ügyet, szellemileg és védőként tett kijelentései alapján is autonóm, míg egy könyvelő a számviteli szabályok révén inkább a közérdeket képviseli, és ritkán utasít vissza megrendelőt morális okból vagy érdekütközés miatt. Ebben a mérkőzésben a jogászi képzésnek is nagy szerepe van, például annak révén, hogy mennyire zárt a képzési tematika (pl. oktatnak-e szoroson nem a jogászi gondolkodáshoz szükséges tárgyakat, miként az USA-ban), piacositott-e a képzés, aminek révén nyilván nem lesz idegen a nem jogászi szakmákkal üzletfélként való együttélés (pl. egy közös cégben). Ha pedig a jogászok széles körben átveszik más szakmák megközelítését, akkor az előbb-utóbb társadalmi elvárássá válik, miként az Egyesült Államokban: a problémamegoldást és nem a konfliktusok feloldását tekintik a jogi munka lényegének.<sup>6</sup> Magyarország még ellenáll ennek a deprofesszionizációnak, mert hagyományosan a szaktudást és a történeti, társadalmi alapozású tudást akarja átadni a jogászképzésben, amelyben az értékekhez és fogalmakhoz ragaszkodás miatt nem halad a különböző diszciplínák közeledése, integrációja. A társadalomtudományi, jogi teória és a praxis közti távolság csökkentése, netán egyfajta átjárhatóság vagy ezek ötvözése a majdnem ötéves (diploma előtti) elméleti és a hároméves (szakvizsga előtti) gyakorlati képzés felforgatásával járna. Persze, biztosan vannak hívei a minél több praktikus ismeret oktatásának, egyfajta jogász-technikusi képzésnek, amihez nem is kell kilenc szemeszter, öt tárgyat felölelő záróvizsga és a diplomamunka megvédése. Ezzel költségvetési kiadás (pl. oktatói bérek és hallgatói költségtámogatás) is megtakarítható lenne. Mégis a bolognai, kétciklusú képzésnek ellenálló osztatlan képzés fenntartása bizonyítja, hogy a diszciplináris, alapvetően dogmatikai képzés nem vált szét alap-és mesterképzésre, és nem csökkent a jogi gyakorlat ideje sem. Ugyanakkor ez a hagyomány szövegkötött jogértelmezést követő, a hatályos jogra és néhány jogelvre fókuszáló jogászokat termelt, akik számára a normatív, dogmatikai érvelés, a jogi értékek melletti elköteleződés és főleg a más jogrendszerek, az emberi jogok, az összehasonlító jog és az európai uniós jog iránti nyitottság nem elég erős. Ezt nem módosítja, hanem inkább az oktatási színvonalat csökkenti, hogy az oktatók egy része a gyakorlatban is kamatoztatja tudását, a piacról szerez jövedelmet, napi ismeretet. Mivel ez lényegében kényszer, hiszen a posztzocialista országokban az egyetemi fizetések messze el-

maradnak az elvárt jogászi, piaci fizetésektől, a másod- és sokadik állás nem kivételes. Az egyetemi finanszírozásért és színvonalért felelősök a források szűkülése miatt (a felsőoktatásra 2013-ban reálértéken a 2009. évinek az 56%-a jut<sup>7</sup>) nem küszöbölték ki, hogy hajszolt oktatók tanítsanak, ha a tudományos fokozatuk nem elég a megélhetésükhöz. Másfelől, a közfinanszírozású jogászképzés költségvetési korlátozása nemcsak a minőségi oktatói utánpótlást fékezi, hanem a képzésben a vívmánynak tekintett demokratizálódást is, ugyanis csökkenti a szegény(ebb) hallgatók bekerülését, a nagyobb merítési bázist és a társadalmi mobilitást.

„*A szabadsághoz organikusán hozzátartozik a félelemnélküliség, de egy változó, forradalmi társadalmi rend a legfélelemkeltőbb.*”<sup>8</sup> Bibó e gondolata ma ismét aktuális, mert a hivatalos retorika szerint radikálisan szakítunk a nem szuverén múlttal, az alkotmánybírói jogfejlesztéssel, a nemzetközi jogi vállalásokkal és az európai uniós értékekkel a (fülke)forradalomban, új alaptörvénnyel és a közlekedési sebességhatárokat is túllépő, száguldó jogalkotással. De vajon kik és hol képezték a mai jogalkotókat? A lehetséges válasz, hogy talán nem is jogászok alkotják ezeket a pszeudonormákat. Esetleg külföldön jártak jogi egyetemre, vagy ha itthon, akkor a hazai, *jogi gondolkodásmódra szocializáló egyetemi képzés mondott csődöt?* Mert egyszerű iparosként, jogtechnikai zombiként ütnek össze szövegeket mindenféle szakmai autonómia, társadalomtudományi és dogmatikai ismeretek, a jog által közvetített értékek hiányában. Ha az utóbbi évek jogalkotására pillantunk, akkor elkönnyelhetjük, hogy a jogászképzést egyre többen úgy tekintik, mint az államvizsga és a szakvizsga letételéig eltöltött időszakot, amelynek eredménye a jog olyan tételezése, ami nem más, mint a hatalomgyakorlás módszerének mechanikus alkalmazása. Vajon a potenciális jogalkalmazók sikerebben sajátították el a jogi gondolkodásmódot? Képesek a morális konzekvenciák és a kontextus értelmezésére, a tételes szabályok absztrakcióiból egyedi esetekre szóló megoldások létrehozására? A kutatók szerint a bírák, a formalizmus (ragaszkodás a jogszabályok szövegéhez, a megszokott gyakorlatukhoz, a szűk kontextus, a jogi érvelés, indoklás logikai hézagossága, az ítéletek nyelvezetének igénytelensége és a szakmai zsargon mögé bujtatott kompetenciahiány) mellett idegenül mozognak az európai uniós normák és az alapjogok világában.<sup>9</sup> Tisztelet a kivételnek.

Az 1989 előtt oktatott államjogi stúdium élettelenségéhez és hazugságaihoz képest – mivel a közjogi döntések és szabályozási tartalmak a népi demok-



rációban, a demokratikus centralizmus szerinti pártközpontban dőltek el – hatalmas élmény volt az alkotmányjog élő joggá válása. Az alkotmányos intézményeket számos jogeseten és politikai vitán keresztül be lehetett mutatni az oktatás keretében, ami megnövelte az e tárgykör iránti érdeklődést a hallgatók körében. Az alkotmányreform, a többfelvonásos alkotmányozás és módosítások, a sorra születő alapjogi szabályok, alkotmánybírói döntések, a népszavazások, a választások mind-mind hozzájárultak – kedvező és időnként lankasztó tapasztalatokkal – a hallgatók politikai és közjogi szocializációjához. Mára az alkotmányjogi képzés legalább két-két szemeszteres előadásban, gyakorlatban, továbbá a záróvizsga előtti komplex gyakorlatban ölt testet, sőt Szegeden mindez kiegészül az egy további szemeszteren keresztül, önálló tárgyként oktatót a jogalkotástannal. Ne feledkezzünk el továbbá a sokasodó évfolyam- és szakdolgozatokról, a tudományos diákköri munkákról, sőt, az Erasmus-programban részt vevő külföldi hallgatók idegen nyelvű oktatásának egyéni erőfeszítéseiről. Az alkotmányjog – a képzési követelmények részeként – záróvizsgatárgy, így a demokratikus jogállamiság magyarországi változatának kiépülése mellett a formális követelmények is segítettek e tárgy presztízsének növelését.

Ezzel ellentétes hatást vált ki a bolognai többciklusú képzésnek is ellenálló, osztatlan képzésben a hatalmasra duzzadt jog- és tananyag, amely szinte befogadhatatlan, és amelynek révén a hallgató elveszti az orientációs pontokat. A lopakodó szakosodás is megjelent a modulrendszer szelidebb vagy erőteljesebb erőszaka révén. A gyakorlati ismeretek számonkérését jelentő szakvizsga is egységes, és tartalmazza az alkotmányjogot, ám a jogászai munka a szakosodást (és a hallgatói érdeklődés, képességek jelentős különbségeinek figyelembe vételét) csak időlegesen tudja halogatni. Tudomásom szerint ma nincs napirenden az osztatlan képzés és az egységes szakvizsga reformja, esetleg hatékonyságát javító alternatíva kidolgozása. Vajon miért nincs legalább vita erről? Az elmúlt két évtized alatt megtöbbszörözött az ügyvédi kar tagjainak száma, a közigazgatás, a bíróság és az ügyészség létszáma is bővült, lényegében megszűnt a jogtanácsosi munkakör, de szélesedett a közjegyzők köre, a jogi oktatók száma, és növekedett a jogvégzettek által betöltött munkakörök mennyisége is (pl. rendőrök, újságírók, politikusok, esetében), a másoddiplomások száma is. Ez a jogterületek szerinti szakosodást indokoltá tenné, amely azzal járhat, hogy az alkotmányjog oktatását a jogi munka jellegének megfelelően lehetne differenciálni (óraszám és tartalom szerint egyaránt).

*Miből kellene többet adni* – a ma nyolc évig tartó, önálló munkára alkalmassá tevő jogi képzésben – a gyorsan változó, kritikailag fel nem dolgozott, inkoherens *tételes jog rovására*? Egyrészt ki kellene térni előadásokon és gyakorlati órákon a jogászság valós önképének, társadalmi szerepének, rétegződésének és a jogászsággal szembeni társadalmi elvárásoknak megfelelő *jogászi ethosz* kutatásokkal is alátámasztott bemutatására. Rámutatni, hogy a jogállam, a demokratikus közélet, a szólás és a véleménykifejezés szabadsága, a tolerancia és az életformák pluralitása, az emberi méltóság tisztelete nagyban múlik a jogászokon, ideértve munkájukat és szerepfelfogásuk szerinti magatartásukat. Ehhez vannak már adatok: például az ügyvédekről,<sup>10</sup> a bírákról és ügyészekről,<sup>11</sup> sőt, a joghallgatók<sup>12</sup> értékrendjéről is, de vajon mit tudunk a jogi oktatókról azon túl, hogy hányan vannak, és milyen tudományos fokozatuk van? Mi lesz a nyugdíjazást, az egyetemi működés stabilitását és autonómiáját megroppantó intézkedések, a költségvetési zárolások, a kormányzati gyámkodás hatása? (A negyedik Alaptörvény-módosítás nyomán pl. tilos a nyugdíjast közalkalmazottként foglalkoztatni.) Feltehetőleg az (oktatói) elitcsere és/vagy az elitből való kizárás.

Többet kellene nyújtani az alkotmányjog számára fontos értékek átvétele érdekében minden olyan oktatási formából, amely *a hallgatók érzelmeit, társadalmi és szociális intelligenciáját, tudását megmozgatja*. A hagyományos frontális oktatás rovására, a dramatizált perek, a jogklinikák, a szimulált vitaestek és vetélkedők, esetfeldolgozások egyfelől a hallgatók közötti (a kreditrendszernek köszönhető) izolációt csökkentenék, továbbá erősítenék a kooperációs készségüket. Másfelől, ma eléggé elhanyagolt a képzésben a jogászai gondolkodásmód részét képező érvelési és különösen a kommunikációs technikák fejlesztése – egy verbális, a meggyőzésre épülő szakmában. A jogklinikai tapasztalatok<sup>13</sup> alapján az absztrakt jogszabály egyedi ügyre alkalmazhatósága és különösen a közjogi rendszer fonákosságai tárulnak fel a hallgatók előtt, átélhetik a kompetenciahatárok átlépésének veszélyeit, a jogi nyelv elidegenítő hatását éppúgy, mint a társadalmi szolidaritás konkrét kifejeződését. Az alkotmányosság értékeinek átvételét a katarzis hatékonyan segíti, mert a hallgatók kognitív képessége eltérő.

*Másféle tankönyv kellene*, amely nem az éves jogszabályi változások követésére és a tételes jog duzzadására összpontosít, hanem időtálló fogalmi, dogmatikai kalauzként szolgálna a hallgatóknak, ideértve az emberi jogra és az alkotmányosságra, jogállamiságra, normakontrollra és jogvédelemre vonatkozó elve-

ket, követelményeket, amelyeket nemzetközi összehasonlásban tárgyalná. A tételes jog feldolgozását – a jogszabályok szövegét és elemző kritikáját – az előadásokon és gyakorlatokon lehetne elvégezni, de a jogszabályok jegyzékének frissítésével a hallgatóknak ezt nagyobb részben önállóan kellene teljesíteniük. Ugyanis a jogrendszerben eligazodást a tételes jog tankönyvi leírása nem segíti, mivel leszoktatja a hallgatókat arról, hogy minden egyes jogi normánál ellenőrizzék a hatályt és a kapcsolódó szabályokat. Ehhez pedig a számonkérésnek is igazodnia kellene: a tételes jogi szabályok, alkotmánybírói határozatok legyenek a hallgatók kezében, mert az a lényeg, hogy képesek legyenek a szerkezet és a fogalmak értő használatára, valamint a részletszabályok és a hivatkozások megtalálására. Az oktatást segíthetik klasszikus szerzőktől idézeteket tartalmazó szöveggyűjtemények, valamint – leginkább online – összegyűjtött hiperlinkek, forrásjegyzékek. A tankönyvbe mindez nem zsúfolható bele, mert elvész a lényeg. Ezzel a megoldással talán elérhető, hogy a végzősök legalább néhány szerző írását és jogszabályt eredetiben megismerjék, és ne a tankönyvet tekintsék a legfőbb jogforrásnak. A vizsgáztatás pedig ennek megfelelően nem a tételes szabályok memorizálására épülne, hanem a hallgatói vitakészséget, érvelést is igénylő hipotetikus és valódi jogesetekre, a hagyományos esszéjellel, kifejtős válaszokon kívül.

Ehhez több meghívott *külföldi* oktató is hozzájárulhatna, idegen nyelvű előadásokkal. Továbbá általánossá kellene tenni, hogy a hallgatók eltöltsenek egy szemesztert külföldi jogi karon, de nem a mai feltételek mellett,<sup>14</sup> hanem valódi szaknyelvi fejlesztés és egy másik jogrendszer iránti nyitottság megalapozása céljából. Mivel érdemben tíz szemeszter alatt végeznek a hallgatók, ezt a külföldi félét az oklevelükben is feltüntethetnék, ami – a nyelvvizsga formalizmusán túl – jobban orientálná a leendő munkáltatókat.

Ehhez az *oktatóknak is változni kellene*, mert több időt igényelne egyrészt a tananyag és a tankönyvek, jegyzékek, forrásgyűjtemények átalakítása, másrészt a hallgatókkal való intenzívebb és munkára ösztönző kapcsolat. Az oktatókkal szembeni minőségi követelmények azonban csak akkor tisztességesek, ha azok nyugodt, kiszámítható munkakörülmények közt teljesíthetők. Hol vagyunk ma ettől? Mégis folytatni, sőt, javítani kellene az alkotmányos értékek hatékony közvetítését: azaz, *tanítsunk a jövőben is alkotmányjogot, de másként és mást*. Ugyanis 1927-ben Felix Frankfurter már figyelmeztetett: „*amilyenek a jogászok, olyan a jog, s mindkettőt a jogi oktatás alakítja*”.<sup>15</sup>

1. Csányi Vilmos: A társadalom és a kultúra rendszere, *Népszabadság*, 2013. március 16., 3.
2. *Bibó István (1911–1979): Életút dokumentumokban*, szerk. Huszár Tibor – Litván György – S. Varga István, Budapest, 1956-os Intézet – Osiris Kiadó – Századvég, 1995.
3. Lásd az egyes előadásokat lejegyzőket: *Bibó István egyetemi előadásai 1942–1949*, szerk. Dénes Iván Zoltán, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2004.
4. Szegedi szociológiai előadás – Mi a tudomány?, in *Bibó István egyetemi előadásai 1942–1949*, szerk. Dénes Iván Zoltán, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2004, 36.
5. Uo.
6. A kérdés átfogó elemzését tartalmazza Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2004.
7. *Heti Világgazdaság*, 2013. március 14.
8. Szegedi előadás – A szabadság problémája, in *Bibó István egyetemi előadásai 1942–1949*, szerk. Dénes Iván Zoltán, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2004, 220.
9. Bencze Máttyás: *Elvek és gyakorlatok. Jogalkalmazási minták és problémák a bírói ítélkezésben*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
10. Utasi Ágnes: *Az ügyvédek hivatásrendje*, Budapest, Új Mandátum Kiadó, 1999.
11. Például *A bírói hatalom kérdései*, szerk. Nagy Zsolt, Szeged, 2003.
12. Ezerfős reprezentatív minta az SZTE hallgatóiról: mi a véleményük például az alaptörvény megosztó, nem konszenzusos tartalmáról, lásd: Kérdőív az alkotmányozásról 2011., in *A SZTE ÁJTK alkotmányjogi tudományos diákkörének vitaanyaga*, szerk. Antali Dániel–Jakó Nóra–Sulyok Márton, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011. június 17.
13. Az SZTE ÁJTK-n 2004 óta működik az Alkotmányjogi tanszék keretében a Jogklinika. A választható tárgyként három szemeszteren keresztül felvehető, többkredites kurzus során a hallgatók – jogi képvislettel foglalkozó tutor tanár felügyelete mellett – ingyenesen adnak tanácsot a karral szerződött civil szervezetek és tagjaik (pl. rákbetegek, munkanélküliek, fogyatékkal élők, veszélyeztetett gyerekek és családjuk, roma nemzetiségi önkormányzati képviselők) számára. A kurzus elején egy intenzív, többnapos felkészítésen kell részt venniük, ahol pszichológus és ügyvéd közreműködésével a magatartásra, a jogi segítő munkára vonatkozó szakmai, etikai követelményeket, valamint a legfontosabb jogszabályokat és közigazgatási ismereteket foglaljuk össze. A létszám korlátozott, de az óra a nappali és a levelezős hallgatók számára

egyaránt nyitott, így több korosztály vesz részt ebben az oktatási formában; évente több száz ügyfélnek nyújtva segítséget (pl. munkaügy, társadalombiztosítás, lakhatás, családi ellátások, gyermekvédelem terén). A hallgatók beszámolóí alapján nagy hatással van rájuk az, hogy életükben először kerülnek kapcsolatba vak, siket, mozgássérült, családi erőszak áldozatává vált, vagy éppen roma emberekkel, akiknek segíteni is tudnak.

14. Az Erasmus-program keretében egyéni tanrendet kér-

nek itthon a hallgatók, mert a mielőbbi végzés a céljuk, így sem külföldön, sem itthon nem merülnek el a tanulásban. Csak a középosztálybeli családok tudják a programban való részvételt finanszírozni, mert az állami és egyetemi hozzájárulás a kiutazáshoz és külföldi tartózkodáshoz nem elég. A rendszer tartalmi, hatékonysági vizsgálata sürgető.

15. Paul D. CARRINGTON: Butterfly Effects: The Possibilities of Law Teaching in a Democracy, *Duke Law Journal*, 1992, 741–742; lásd NAGY (11 vj.).



# DOKUMENTUM ÉS KOMMENTÁR

Dombos Tamás és Polgári Eszter írásában az Alkotmánybíróságnak a családok védelméről szóló törvénynek a család fogalmára és törvényes öröklésre vonatkozó rendelkezéseit alaptörvény-ellenesnek találó határozatát elemzi. A szerzők szerint a határozat minden dogmatikai hibája és következetlensége ellenére is sok tekintetben előremutató.

Hanák András írása az Alaptörvény negyedik módosítását értékeli. Álláspontja szerint a negyedik módosítás az onnipotens alkotmányozó megnyilvánulása. Arra hívja fel a figyelmet, hogy amennyiben az alkotmányozó nem vesz komolyan bizonyos alapjogokat, akkor az alapjogi katalógus többi alapjoga sincs biztonságban.

Naszladi Georgina az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB végzése kapcsán elemzi az Alkotmánybíróságnak azt az alapjogvédelmi szempontból aggályos állásfoglalását, amely szerint alkotmányjogi panasz-indítvány által nem kezdeményezhető alkotmánybírói eljárás, ha az kizárólag jogalkalmazási tilalom kimondására irányul.

Karsai Dániel kommentárjában az Alkotmánybíróságnak az egyházügyi törvény alkotmányossági vizsgálatáról szóló határozatát elemzi. Megállapítja, hogy annak ellenére, hogy a törvény megalkotása nem felelt meg az alapvető eljárási szabályoknak sem, az alkotmánybírák nem semmisítették azt meg, és ezzel feladták a „közjogi érvényetelenség” kapcsán korábban követett gyakorlatukat.



*Dombos Tamás – Polgári Eszter*

## ZAVAROS PROGRESSZIÓ: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A CSALÁDOK VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYRŐL

2012. december 17-én az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta a családok védelméről szóló sarkalatos törvény családfogalmára és törvényes öröklésre vonatkozó rendelkezéseit. A testületnek az Alaptörvény elfogadása óta most először volt lehetősége értelmezni az új alkotmány házassággal és családdal kapcsolatos rendelkezéseit, és egyúttal véleményt alkotni a Kormány konzervatív családpolitikájáról. Bár az Alkotmánybíróságnak a jelen írásban vizsgált határozatára válaszul a Parlament időközben a negyedik alaptörvény-módosítás részeként az Alaptörvénybe illesztette a határozat által erősen kritizált kirekesztő családfogalmat, kérdéses, hogy ez mennyiben fogja az Alkotmánybíróságot eltántorítani a határozatban kidolgozott új családfogalom következetes érvényesítésétől.

### KONTEXTUS

Az új Alaptörvény eredeti szövege az 1989-es alkotmányhoz képest több olyan újjdonságot is tartalmazott, amely hatással lehet(ett volna) az Alkotmánybíróságnak a családdal kapcsolatos álláspontjára. A legnagyobb figyelmet – és kritikát – kiváltó változás a házasság fogalmának kifejezetten a férfi és nő kapcsolatára való szűkítése („*Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget*”), ugyanakkor tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában az alkotmány korábbi szövege alapján is ilyen értelmezést adott az Alkotmány 15. §-ában említett házasság fogalmának,<sup>1</sup> a változás jelentősége inkább politikai, semmint jogi.<sup>2</sup> További eltérés volt, hogy a család kiemelt védelme kapcsán az Alaptörvény szövege egyértelműen (bár közvetve) utalt a gyermekvállalásra, hiszen a családot „*mint a nemzet fennmaradásának alapját*” említette. A legfontosabb – és mindezidáig komoly figyelmet nem kapott – változás ugyanakkor, hogy a család mint intézmény védelme (Alaptörvény L) cikk 1. bek.) mellett az Alaptörvényben mint alapjog is megjelenik a családi élet tiszteletben tartásához való jog („*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét,*

*otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák*”, Alaptörvény VI. cikk 1. bek).

A házasság és a család intézményének védelmét előíró rendelkezés kapcsán fontos megjegyezni, hogy szemben az új alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló országgyűlési határozattal, amely a család védelme kapcsán egyértelműen a házasságon alapuló család védelmét tartalmazta,<sup>3</sup> az Alaptörvény 2011. áprilisában elfogadott változata ezt a szövegszerű kapcsolatot megszüntette.<sup>4</sup> Az Alaptörvényben új rendelkezésként jelent azonban meg, hogy a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza (Alaptörvény L. cikk 3. bek.).

A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) elfogadására 2012. decemberében, egyéni képviselői indítványként került sor. A törvényt négy kereszténydemokrata képviselő nyújtotta be, ezt követően csatlakozott hozzájuk előterjesztőként egy ötödik KDNP-s honatya is. Azzal, hogy a javaslatot egyéni képviselők terjesztették be – és nem a Kormány –, könnyedén megkerülhetővé váltak a társadalmi egyeztetésre<sup>5</sup> és az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok.<sup>6</sup> További problémát jelentett, hogy a törvényjavaslatot a határidőket betartva ugyan, de szokatlan gyorsasággal tárgyalta az Országgyűlés, így minimális idő maradt külső kritikai észrevételek megfogalmazására. A javaslat benyújtására 2011. december 2-án, pénteken került sor, a tárgysorozatba vételéről – az előzetesen kihirdetett napirend helyszíni megváltoztatásával – a kijelölt bizottságok már 2011. december 5-én, hétfőn döntöttek. Még ugyanezen a héten lezajlott a törvényjavaslat általános vitája, és 2012. december 23-án a törvényjavaslat zárószavazása is megtörtént.

A vita során a Parlament ugyanakkor több – az alkotmánybírósági határozat szempontjából komoly jelentőséggel bíró – módosító javaslatot is elfogadott. Míg a törvényjavaslat eredeti változata öröklésre vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazott, Salamon László KDNP-s képviselő (akit azóta az Országgyűlés alkotmánybíróvá választott) a törvényes öröklésre vonatkozó alapelvek beépítésére tett javaslatot, amelyet az Országgyűlés el is fogadott.<sup>7</sup> To-

vábbi fontos módosítást jelentett, hogy míg az eredeti változat a család kirekesztő fogalmát csak a családvédelmi törvény alkalmazása során írta volna elő („E törvény alkalmazásában a család...”), egy KDNP-s módosító ezt a korlátozást eltávolította a törvény szövegéből, az indokolás szerint azért, mert „a koherenciazavarokat elkerülendő, indokolt, hogy jelen törvénytervezet családdefiníciója legyen irányadó a magyar jogrendszer azon jogszabályaira, amelyek családokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak”.<sup>8</sup> A törvény tehát egyértelműen azzal a szándékkal lép fel, hogy a magyar jogrendszerben kizárólagos igénnyel határozza meg a család fogalmát.

Érdemes röviden kitérni arra is, hogy az ellenzéki pártok számos olyan módosító javaslatot nyújtottak be, amelyek orvosolták volna a jelenlegi AB határozat által feltárt problémákat. Ezen módosító javaslatok azonban az Országgyűlésben nem kaptak többséget.

## AZ INDÍTVÁNY

Az alapvető jogok biztosa 2012. május 24-én nyújtotta be a Csvt. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát és nemzetközi szerződéssel – különösen az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményről (a továbbiakban: EJE) – való konformitását megkérdőjelező beadványát. Az indítvány alapját egy magánszemélytől érkezett panasz adta, de a biztos azon túlmenően is megfogalmazott alkotmányossági aggályokat.<sup>9</sup> Az indítvány jelentős mértékben támaszkodott jelen cikk szerzőinek a Csvt-ről a Velencei Bizottsághoz írt kritikájára.<sup>10</sup>

Az indítvány a Csvt. két rendelkezését támadta. A 7. § a család fogalmát a következőképpen határozta meg:

„(1) A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság.

(2) Egyenesági rokon kapcsolat leszármazással vagy örökbefogadással jön létre.”

A 8. § az öröklés rendjét szabályozza:

„(1) Végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult.

(2) Az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye.

(3) Az örökhagyó házastársát külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg.

(4) Kötelesrész illeti meg az örökhagyó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.”

A családfogalom törvényi meghatározásával kapcsolatban az ombudsman kiemelte, hogy a törvény teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a házasságon kívüli egyéb társkapcsolati formákat, mind a különnemű, mind az azonos nemű párok esetében. A párkapcsolatok közül a család szempontjából a házasság kizárólagosságának törvényi megfogalmazása nemcsak „a társkapcsolati formák, hanem az azokat választó személyek szexuális irányultsága alapján tesz különbséget”, hiszen az azonos nemű párok előtt az Alaptörvény L) cikke értelmében a házasság nem nyitott. A diszkriminációttilalom megsértését a biztos az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében garantált magán- és családi élethez való jog gyakorlásához kötötte. Mivel alapjoggal összefüggésben valósul meg a hátrányos megkülönböztetés, az indítvány a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását tartotta indokoltnak. A biztos szerint a házasság védelme önmagában nem igazolhatja a család Csvt-ben adott szűk fogalmát.

Az alkotmányos kifogásokon túl az indítvány a restriktív családfogalmat az EJE 8. cikkével, különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJE) a családi élet értelmezésével kapcsolatos esetjogával is ellentétesnek ítélte. Az EJE következetesen kiterjesztően értelmezi a család fogalmát, így az a házasságon kívüli egyéb társkapcsolatokat is magában foglalja; a védelmet az EJE 2010-ben azt az azonos nemű párokra is kiterjesztette.<sup>11</sup>

A törvényes öröklésre vonatkozó 8. § esetében az alapvető jogok biztosa azt kifogásolta, hogy a Csvt. által megfogalmazott szabályok nincsenek összhangban a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseivel, mivel előbbi mellőzi a bejegyzett élettársakra utalást, és ezzel megfosztja őket a Ptk-ban biztosított öröklési joguktól. Az összhang hiánya az indítvány érvelése szerint sérti a jogállamiság nélkülözhetetlen elemének tekintett jogbiztonság elvét.



Az ombudsman kérésének részben eleget téve a testület a Csvt. 8. §-ának hatálybalépését a 31/2012. (VI. 29.) AB határozattal már júniusban felfüggesztette. Az indítvány érdemi elbírálására a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban került sor, amelyet az Alkotmánybíróság 2012. december 17-i nyilvános ülésén hirdetett ki.

## A DÖNTÉS

Az alábbiakban ismertetjük a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat főbb megállapításait. Az összefoglaló során törekedtünk az alkotmánybíróági határozat felépítésének, érvelésének minél pontosabb visszaadására, még akkor is, ha ez sok esetben az érthetőség és a logikai következetesség kárára megy.<sup>12</sup>

### Csvt. 7. §

Az indítvány a Csvt. 7. §-át a következő alaptörvényi rendelkezések alapján támadta: I. cikk (3) bekezdés (alapjogok szabályozása, jogkorlátozás), II. cikk (emberi méltósághoz való jog), XV. cikk (2) bekezdés (hátrányos megkülönböztetés tilalma) és VI. cikk (1) bekezdés (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog).

A családfogalom vizsgálatát a testület a korábbi esetjog áttekintésével kezdte. Megállapította, hogy a házasság és a család intézményét mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény védeni rendelte és rendeli. Az ebből fakadó intézményvédelmi kötelezettség egyrészt kiterjed arra, hogy az állam „a házasságkötés és a családalapítás feltételeit, jogi kereteit megteremtse”, másrészt azonban „pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez.”<sup>13</sup> (27. bek.) A házasságkötéshez való jog alapjának tekinthető önrendelkezési jogból azonban – a testület következetes gyakorlata szerint<sup>14</sup> – levezethető az élettársi kapcsolatok létesítéséhez fűződő jog is. Ezen házasságtól eltérő társkapcsolati formák törvényi elismerése és védelme nem alkotmányellenes mindaddig, amíg a házasságnak biztosított „alkotmányos védelem” nem azonos az egyéb együttélési formáknak biztosított „törvényi védelemmel”. (29. bek.) Bár a házassággal ellentétben az élettársi kapcsolatokkal összefüggésben nem vezethető le intézményvédelmi kötelezettség, a Bék I. határozat az azonos nemű párok tartós párkapcsolata számára megállapította az elismerési és védelmi kötelezettséget, amely levezethető „az emberi méltó-

sághoz való jogból [...] és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból.”<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság az élettársi kapcsolatokra vonatkozó gyakorlatot a Csvt. 7. §-ában meghatározott családfogalom elbírálása során is irányadónak tekinti, így vizsgálendő, hogy „az elosztandó jogok és kötelezettségek szempontjából hasonló helyzetben lévő személyek között ezt az elosztást az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásával [...] végzik-e el.”<sup>16</sup> (32. bek.) Emellett nem lehet figyelmen kívül hagyni a gyermek mindenek felett álló érdekét, így megállapítható, hogy a család alkotmányos védelme a szociológiai értelemben vett családra is vonatkozik. A házassághoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség – érvel a testület – „egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadálya jogok kiterjesztésének.”<sup>17</sup> (35. bek.) Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a közös gyermek vállalásának kizártsága érdemi eltérés a bejegyzett élettársi kapcsolat és

a házasság között, mivel utóbbit e lehetőségre tekintettel is védi az állam. Azokat a szociológiai értelemben vett családokat, amelyekből közös gyermek származik, a Csvt. 7. §-a nem zárja ki, így alaptörvény-ellenesség e tekintetben nem áll fenn. Mivel az azonos neműek társkapcsolataiból a közös gyermek vállalásának lehetősége jogilag kizárt – „a jogalkotó számukra nem kívánja elősegíteni a jogi értelemben vett családdá válást”

(40. bek.) – rájuk a család intézményének védelmét előíró kötelezettség nem vonatkozik.

Az indítvány az azonos nemű párok kizárása miatt kérte a magán- és családi élethez való joggal összefüggésben a szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció megállapítását is. Az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok meghatározása során azonban az Alkotmánybíróság különbséget tesz az azonos és a különmemű párok társkapcsolatai között a közös gyermek vállalásának lehetőségére tekintettel, amelyet az L) cikk „a nemzet fennmaradásának alapját” fordulatából vezet le. Azok a kapcsolatok, amelyekben nincs meg „az élet továbbadásának potenciális lehetősége”, méltóság- és egyéb alapon igényt tarthatnak elismerésre, de az egyenlő elbánás elvének alkalmazásával nem igényelhetnek kiemelt, alaptörvényi védelmet, hiszen azzal „nem azonos társadalmi hatású kapcsolatokat kívánnának tévesen egyenlővé minősíteni”. (41. bek.) Mindezek alapján nem állapítható meg a hátrányos megkülönböz-

tetés tilalmának szexuális irányultságon alapuló megsértése.

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság fenti érvelésében a tartós kapcsolatban élők közös gyermekvállalásának lehetőségéhez látszik kötni a család fogalmát, a testület mégis kritikusan áll a Csvt. által adott definícióhoz. A határozat kifogásolja, hogy a szűk fogalom-meghatározás során a törvényalkotó még azokat az együttélési formákat sem említette meg, amelyeknek egyébként törvényi szintű védelmet és támogatást biztosít. Az Alkotmánybíróság elvi éllel jegyzi meg: „[H]a a törvényhozó azt a megoldást is választja, hogy absztrakt jogszabályi fogalom-meghatározással egy általa választott életközösségi formát ki kíván emelni és mintául állítani, az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan, akkor is köteles a törvény által elismert egyéb társas együttélési formáknak is megegyező szintű védelmet garantálni.” (43. bek.) A testület által adott családfogalom lényegesen tágabb, mint a Csvt. 7. §-ában megfogalmazott. Eszerint a dinamikusabb szociológiai családfogalomba tartoznak az „azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági [életközösségek]”. (43. bek.) Fontos megállapítást tesz a testület akkor, amikor kimondja: „[A] más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.” (43. bek.)

Az Alkotmánybíróság a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog értékelése során megismétli a védelmi szint leszállítására vonatkozó tilalmát, bár csupán a családalapítással összefüggésben: „ha a jogalkotó a családokra nézve kíván jogokat és kötelezéseket megállapítani, akkor azoktól a személyektől, akik a családalapítást a házasságkötést megelőző vagy mellőző más – a jogalkotó által legalább egyes elemeiben szabályozott és elismert – tartós érzelmi és gazdasági életközösségekben kívánják megvalósítani, a már megadottakhoz képest jogokat nem vonhat vissza, a társkapcsolati forma meglévő védelmi szintjét nem csökkentheti”. (45. bek.) Az intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti azt, hogy azok a gyermekek, akik házasságon kívül születnek, közvetve vagy közvetlenül hátrányosabb helyzetbe kerüljenek.<sup>18</sup>

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja a Csvt. 7. §-ának alaptörvény-ellenességét.

Csvt. 8. §

Az indítvány a Csvt. 8. §-át az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének sérelme miatt támadta. A legnagyobb figyelmet az Alkotmánybíróság is a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének szenteli, de emellett kitér a vonatkozó strasbourgi esetjogra, és vizsgálja, hogy a kérdéses szabályozás sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A Csvt. a törvényes öröklés körét a Ptk.-nál lényegesen szűkebben vonja meg. A testület emlékeztet arra, hogy a törvények közötti ellentmondás önmagában nem eredményez alkotmányellenességet. A normakollízió akkor sérti a jogállamiság elvét, ha a rendelkezések közötti ellentmondás „jogalkalmazói értelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel.” (54. bek.) A testületnek eddig nem volt alkalma vizsgálni a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiájában betöltött helyét, ezért a határozat, arra alapítva, hogy a korábbi kétharmados és a jelenlegi sarkalatos törvények fogalma között nincs tartalmi kü-

A TESTÜLET A STRASBOURGI ESETJOG ELEMZÉSE SORÁN MEGÁLLAPÍTTA, HOGY A PUSZTÁN SZEXUÁLIS IRÁNYULTSÁGON ALAPULÓ KÜLÖNBÉGTÉTEL ESETÉN A TAGÁLLAMOK SZABÁLYOZÁSI MOZGÁSTERE JELENTŐS MÉRTEKBE LESZŰKÜL, ÉS CSAK KÜLÖNÖSEN SÜLYOS ÉRVEKKEL IGAZOLHATÓ AZ ELTÉRŐ BÁNÁSMÓD.

lönbség, irányadónak tekinti a vonatkozó korábbi gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság fenntartja, hogy a minősített törvény nem előzi meg többi törvényt, így azon az alapon, hogy a Csvt. sarkalatos törvény, a Ptk. és a bejegyzett élettársakról szóló 2009. évi XXIX. törvény (továbbiakban: Bék.) nem az, nem oldható fel az ellentmondás. (60. bek.) Mivel a Csvt. teljes mértékben mellőzi a bejegyzett élettársak említését, míg a Ptk. a törvényes öröklés

szabályozásakor őket a házastársakkal azonos módon kezeli, továbbá a Bék. 3. § (1) bekezdésében foglalt utalószabály is a házastársakkal azonos elbánást biztosít számukra a törvényben foglalt kivételekkel, a törvények közötti ellentmondást nem lehet jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldani. (63. bek.)

Az Alkotmánybíróság – annak ellenére, hogy erre vonatkozóan nem érkezett indítvány – vizsgálja a Csvt. 8. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközését is. Bár a Csvt. 7. §-ára vonatkozó határozat nem tér ki érdemben az EJEE 8. cikkével való inkompatibilitásra, a testület megjegyzi: „[A]z Alkotmánybíróság az ebben a körben felhozott érvek érdemi vizsgálata során észlelte, hogy az indítványozó által hivatkozott bírói precedensek aggályokat ébresztettek a Csvt. 8. §-ával összefüggésben is.” (66. bek.)

Az EJEB joggyakorlatának áttekintése a család fogalmának strasbourgi értelmezésére koncentrál. Az idézett határozatok alapján megállapítható, hogy

az EJEB családfogalma lényegesen rugalmasabb, mint a magyar jogalkotóé: a család megítélése nem jogi, hanem ténykérdés, annak vizsgálata során olyan szempontokat kell figyelembe venni, mint a párok együttélésének hosszát vagy egymás iránti elkötelezettségük mértékét.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság helyesen elismeri, hogy az EJEE egy élő dokumentum, annak fogalmait az EJEB a kor elvárásainak megfelelően újraértelmezi, és esetenként ahhoz igazítja. Az Alkotmánybíróság is megemlíti, hogy a 2010-es Schalk és Kopf Ausztria elleni ügye óta az EJEB következetesen családnak tekinti az együttélő azonos nemű párokat is, jogi elismertségüktől függetlenül.<sup>20</sup>

A testület a strasbourgi esetjog elemzése során megállapítja, hogy a pusztán szexuális irányultságon alapuló különbségtétel esetén a tagállamok szabályozási mozgástere jelentős mértékben leszűkül, és csak különösen súlyos érvekkel igazolható az eltérő bánásmód.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a magyar jogalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolat elismerésével „európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított”. (73. bek.) A Csvt. 8. §-a ezen jogcsítványok közül a törvényes öröklés lehetőségétől teljesen megfosztja a bejegyzett élettársakat „e hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás bármilyen, legitim igazolása nélkül.” (73. bek.) Az Alkotmánybíróság azt azonban nem tisztázza, hogy ezt a következtetést az ésszerűségi vagy a szükségesség-arányosság teszt alkalmazása alapján teszi-e.

## KOMMENTÁR

Ha az olvasónak esetleg problémát okozott a fenti érvelés követése vagy ellentmondásokat vélt felfedezni az Alkotmánybíróság határozatában, az nem véletlen. A testület a döntésben több esetben is egymásnak ellentmondó állításokat fogalmaz meg, nem végzi el azt a vizsgálatot, amelyre vállalkozik, vagy félmondatokba sűrít komoly következményekkel járó megállapításokat. A határozattal szemben a következő kritikai állítások tehetőek:

1. *A határozat nem tisztázza a családra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség és a családi élet tiszteletben tartásához való alanyi jog közötti viszonyt.*

Az Alkotmánybíróság korábbi házassággal és családdal kapcsolatos joggyakorlata az 1989-es alkotmány 15. §-ára épült, amely szerint „[A] Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.” Az 1989-es alkotmány (szemben az Alaptörvénnyel és az EJEE-vel) nem tartalmazott a családi élet tiszteletben tartására mint alapjogra vonatkozó egyéb

rendelkezéseket, a család fogalmára irányadó értelmezéseket a testület korábban a házasság és a család intézményének védelmét kimondó rendelkezésből vezette le. Az Alkotmánybíróságnak a Csvt. kapcsán lett volna lehetősége első ízben tisztázni (elhatárolni vagy összekapcsolni) a két alaptörvényi rendelkezés egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság egyrészt állást foglalhatott volna úgy, hogy a két családdal kapcsolatos rendelkezés az Alaptörvény belső konzisztenciája érdekében nem szétválasztható, a családi élet tiszteletben tartásához való jog az intézményvédelmi kötelezettség keretében említett és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott családfogalomhoz kapcsolódik. Így a családi élet fogalmába csak a közös gyermekkel bíró partnerek, illetve a szülő-gyermek viszony értendők bele. Megjegyezzük, hogy ebben az esetben az Alkotmánybíróság szembe fordult volna az EJEB hosszú ideje következetesen képviselt rugalmas családfelfogásával. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság érvelhetett volna úgy is, hogy a két rendelkezés egymástól független, és a családi élet tiszteletben tartásához való alanyi jog értelmezése során a testületet nem köti az intézményvédelem kapcsán korábban kifejtett merev értelmezése, hanem a VI. cikk 1. bekezdésének értelmezése során az EJEB joggyakorlatához igazodó kiterjesztő autonóm családfogalomból kell kiindulni.

Az Alkotmánybíróság ehelyett teljesen következtelenül, gyakran összemossa használja az intézményvédelem és a családi élet tiszteletben tartásához való jog fogalmait. A 41. bekezdésben például a testület a családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben kezdi vizsgálni a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a bekezdés végére azonban már intézményvédelmi kontextusban beszél az azonos nemű párokról („Alaptörvényi kiemelés e védett intézmény tekintetében [...] nem igényelhetnek”). Ehhez hasonlóan a 45. bekezdésben is reflektálatlanul egymás mellé helyezi a családnak mint a nemzet fennmaradásának alapjához kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettséget és a VI. cikkben biztosított családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

2. *A határozat ellentmondó állításokat tesz arra vonatkozóan, hogy a „család” fogalma szükségszerűen kapcsolódik-e a közös gyermek (potenciális) vállalásához.*

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának rövid áttekintéséből megállapítható, hogy a házasságon és vérségi kapcsolaton túlmutató „szociológiai családfogalom” már viszonylag korán megjelenik a testület határozataiban. Egy 1991-es döntésben például az Alkotmánybíróság megjegyzi: a gyermeknek a csa-

ládja részéről történő védelemre és gondoskodásra való jogát nemcsak a vérségi, hanem a szociológiai értelemben vett családja is biztosíthatja.<sup>22</sup> Egy 1993-as ügyben a szociológiai családfogalom az élettársi kapcsolatban (tehát házassági kapcsolaton kívül) nevelkedő gyermekek vonatkozásában merült fel: „[A] család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik [...]. Ez pedig azt jelenti, hogy a hagyományos értelemben vett, de nem házassági köteléken alapuló családok és az abban élő kiskorú gyermekek lakáshasználati jogosultságát éppúgy megfelelően figyelembe kell venni, mint a házastársakkal élő kiskorú gyermek »lakásjogát«.”<sup>23</sup> Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság nem kapcsolta a család fogalmát egyértelműen a házassághoz, azt eddigi határozataiban a gyermek jelenlétéhez kötötte.

Ez az álláspontot képviseli jelen határozatnak a családfogalom bejegyzett élettársi kapcsolattal összefüggésben kifejtett elemzése is. A határozat 41. bekezdése szerint „az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot”. Alig egy oldallal később azonban ennek szöveges ellentéte jelenik meg: „[A]z Alaptörvény L) cikkéből [...] nem következik az, hogy például az egymás gyermekeiről gondoskodó, és őket felnevelő élettársak, a közös gyermeket nem vállaló, vagy olyan különmű élettársak, akiknek egyéb körülmények miatt közös gyermeke nem lehet (így például az idősebb vagy meddő, egymással életközösségben élő személyek), az özvegyek, a testvérükről vagy testvérük, esetleg más rokonuk gyermekéről gondoskodó személyek, az unokájukat felnevelő nagyszülők, a nem egyenesági idősebb rokonaikról gondoskodó személyek, és számos más, a tágabb, dinamikusabb szociológiai család-fogalomba beletartozó, azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre ne vonatkozna ugyanúgy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége”. (43. bek., kiemelés a szerzőktől). Az Alkotmánybíróság itt tehát szakít azzal az állásponttal, amely a családként való elismerést és a gyermek jelenlétéhez kapcsolja, és számos olyan élethelyzetre is kiterjeszti a család fogalmát (közös gyermeket nem vállaló élettársak, testvérükről vagy idősebb rokonaikról gondoskodó személyek), amelyek nem illeszthetők be a korábbi (a Csvt. által is képviselt) házasság- és gyermekközpontú családfogalomba. A fenti idézetben az Alkotmánybíróság megadja a család új, a korábbiaknál lényegesebben befogadóbb definícióját („azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló,

tartós érzelmi és gazdasági [életközösségek]”). Megjegyezzük, hogy ez a családfogalom jóval közelebb áll az EJEB értelmezéséhez, amelyben a gyermek jelenléte csak egy tényező a sok közül, amikor arról döntünk, hogy egy kapcsolat családi életnek minősül-e.<sup>24</sup> Az új családfogalom tehát sokkal inkább ténykérdésnek, semmint jogkérdésnek tekinti a család fennállását. Ezt a nagy horderejű változtatást az Alkotmánybíróság könnyen indokolhatta volna a családi élet tiszteletben tartásához való alanyi jog Alaptörvénybe foglalásával, ehhez képest azonban továbbra is az intézményvédelem keretein belül maradt.

3. A határozat alapján továbbra sem egyértelmű, hogy az azonos nemű párokat az Alkotmánybíróság családnak tekinti-e.

Ha az Alkotmánybíróság újonnan megfogalmazott családfogalmából indulunk ki, amelynek alapja az „azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági [életközösség]” (43. bek.), akkor az azonos nemű párok társkapcsolatai könnyen beilleszthetők a család definíciójába. Erre utal az is, hogy a 43. bekezdésben található példalózó felsorolásban például a „közös gyermeket nem vállaló [...] élettársak”, vagy „az egymás gyermekeiről gondoskodó, őket felnevelő élettársak” a partnerek nemétől függetlenül is értelmezhetőek.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról a problémáról, hogy amikor arról kell nyilatkoznia a testületnek, hogy a bejegyzett élettársaknak a család fogalmából történő kizárása szexuális irányultság szerinti diszkriminációt valósít-e meg, az Alkot-

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
EHELYETT TELJESEN KÖVET-  
KEZETLENÜL, GYAKRAN ÖSZ-  
SZEMOSVA HASZNÁLJA AZ  
INTÉZMÉNYVÉDELEM ÉS A  
CSALÁDI ÉLET TISZTELET-  
BEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG  
FOGALMAIT.

mánybíróság nem állapítja meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését. A határozat ugyanis abból indul ki, hogy az azonos és a különmű párok nincsenek összehasonlítható helyzetben, mivel előbbiek esetében a közös gyermek vállalása kizárt, így homogén csoportként kezelésük alaptörvény-ellenes lenne.

Ez a megközelítés elsősorban azért kifogásolható, mert figyelmen kívül hagyja, hogy a Csvt. családfogalma nem pusztán a gyermekvállalás és az ahhoz kapcsolódó kedvezmények igénybevétele során alkalmazandó. A jogrendszer egésze számára előírt családfogalom számos, a gyermek lététől független jogviszonyra is kihat, és feljogosíthatja a jogalkotót arra, hogy számos, a bejegyzett élettársaknak nyújtott kedvezményt és jogosultságot erre a családfogalomra hivatkozva visszavonjon.

Érdekes lett volna látni, hogy milyen következtésre jutott volna az Alkotmánybíróság ugyanezen

kérdésben az újonnan bevezetett (a határozat egy későbbi részében található) családfogalom alapján. Ha ugyanis a családnak nem szükségszerű eleme a gyermek jelenléte, akkor a fenti érvelés hibás, hiszen a közös gyermeket nem vállaló különemű és az azonos nemű párok összehasonlítható helyzetben vannak. Ez esetben pedig az eltérő bánásmódot igazolni kellene.

*4. A határozat alapján nem egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálta-e a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését.*

Ha a határozat rendelkező részét vesszük alapul, a testület a nemzetközi szerződésbe ütközést nem vizsgálta, pusztán alaptörvény-ellenesség miatt semmisítette meg a Csvt. két támadott rendelkezését. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 8. § vizsgálata során megjegyezte: „[A]z, hogy az Alkotmánybíróság érdemben nem bírálta el a Csvt. 7. §-ának indítványozó által állított nemzetközi szerződésbe ütközését – mivel alaptörvény-ellenességét már megállapította –, nem jelenti azt, hogy az indítványban felhozott ezzel kapcsolatos érvek ne képezték volna érdemi vizsgálat tárgyát a határozat meghozatala során.” (66. bek.) Ezek után a testület részletesen elemezte az indítványban hivatkozott (a 7. §-sal kapcsolatban felhozott) EJEB-esetjogot, többek között idézve Schalk és Kopf Ausztria elleni ügyét, amelyben az EJEB egyértelműen kimondta: „*stabil de facto kapcsolatban együtt élő azonos nemű pár életközössége a családi élet fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különemű pár esetében történne.*”<sup>25</sup> Talán nem véletlen, hogy ezen szakasz idézésére nem a Csvt. 7. §-ában foglalt családfogalom vizsgálata kapcsán került sor, hiszen akkor nehezen lenne fenntartható a határozat 41. bekezdésében megfogalmazott, a bejegyzett élettársakat a család fogalmából egyértelműen kizáró érvelés. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kérdése azért is különösen fontos, mert a jogalkotó időközben az Alkotmánybíróság határozatára a családfogalom Alaptörvénybe foglalásával válaszolt, így kérdéses, hogy az alaptörvényi rendelkezést végrehajtó alacsonyabb szintű jogszabályokat a testület az EJEE-be ütközés alapján érdemben elbírálná, vagy mint ítélt ügyet automatikusan visszautasítaná.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A határozat minden hibája ellenére sok tekintetben előremutató, és ezen nem változtat az, hogy a megsemmisített családfogalom azóta az Alaptörvény részévé vált. Az Alkotmánybíróság az eddigi rövid,

gyakran inkonzisztens utalásokból álló szociológiai családfogalma e határozatban szabatos definícióvá alakul, amely alapján támadhatóvá válnak a magyar jogrendben a házastársak és élettársak között széles körben alkalmazott megkülönböztetések. Szintén fontos megállapítás, hogy a különböző társkapcsolatoknak a törvényben már biztosított jogok nem vonhatóak el, a védelmi szint nem csökkenthető. Az Alkotmánybíróság külön is kiemeli, hogy gyermekeket nem érheti közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés szülei társkapcsolata alapján. Az Alaptörvény 4. módosításához fűzött jogalkotói magyarázat<sup>26</sup> elismeri, hogy a családfogalomra vonatkozó „*alaptörvényi szabály nem zárja ki a tágabb értelemben vett családi kapcsolatok törvényi védelmét*”, valamint hogy a szülő-gyermek viszonyba nemcsak a vérszerinti kapcsolaton vagy örökbefogadáson alapuló, hanem a gyermek nevelésében tényleges részt vevő szülők (mostoha- és nevelőszülő) is beleszámítanak. Ez felveti a kérdést: vajon alkotmányosan igazolhatóak-e az élettársak és a bejegyzett élettársak esetében a partner gyermekének örökbefogadását kizáró rendelkezések, amelyre az ilyen párkapcsolatban felnövő gyermekeket hátrányosan érintő jogszabályok egész sora épül?

## JEGYZETEK

1. Lásd az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát: 14/1995. (III. 13.) AB határozat, 65/2007. (X. 18.) AB határozat és 154/2008. (XII. 17.) AB határozat (továbbiakban: Bék I. határozat).
2. Nem példanélküli ugyanis, hogy annak ellenére, hogy egyes egyezmények vagy alkotmányok a házasság kapcsán kifejezetten nőkre és férfiakra utalnak, az – megfelelő politikai szándék esetén – mégsem akadály a házasság azonos nemű személyek részére történő megnyitásának. Az EJEE 12. cikke vagy a spanyol Alkotmány 32. cikke például kifejezetten a nők és férfiak kapcsán beszél a házassághoz való jogról, mégis mind az EJEB, mind a spanyol Alkotmánybíróság összeegyeztethetőnek ítélte ezt az azonos nemű személyek közötti házassággal.
3. „*Az Alkotmány [...] kiemelt védelemben részesíti a házasságot mint a férfi és a nő legalapvetőbb és legtermészetesebb közösségét és az ezen alapuló családot*” [9/2011. (III. 9.) OGY határozat, Melléklet, Alapvető rendelkezések 7. bek., kiemelés a szerzőktől].
4. „*Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.*” [Alaptörvény L) cikk 1. bek., kiemelés a szerzőktől].

5. 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.
6. 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizgálatról.
7. T/5128/3. sz. módosító javaslat.
8. T/5128/53. sz. módosító javaslat.
9. Az indítvány elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204159Ai.rtf>.
10. Az alapjogi biztos indítványában a nemzetközi szerződésbe ütközést alátámasztó esetjogi példák és idézetek megegyeznek az amicusban felsoroltakkal. Lásd: Bánkúti Miklós, Dombos Tamás, Fleck Zoltán, Halmai Gábor, Rozgonyi Krisztina, Majtényi Balázs, Majtényi László, Polgári Eszter, Kim Lane Scheppelle, Somody Bernadette, Uitz Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. Amicus brief a Venelei Bizottságnak az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos törvényekről. *Fundamentum*, 2012/1. 9–11.
11. Schalk és Kopf Ausztria elleni ügye, 30141/04 számú kérelem, az EJEB 2010. június 24-én kelt ítélete, 94. bek.
12. A bekezdések számozása *Az Alkotmánybíróság határozatai* c. kiadvány 2012/13. számában (788–806.) közzétett számozást követi. A határozat számozott bekezdésekkel ellátott változata elérhető: <http://www.mkab.hu/letoltesek/ab-13.pdf>
13. Bék I. határozat, 1. 3.
14. Lásd: Bék I. határozat, 1. 3. és 32/2010. (III. 25.) AB határozat (továbbiakban: Bék II. határozat), 4. 1.
15. Bék I. határozat, 1. 3.
16. 14/1995. (III. 13.) AB határozat, III.
17. Bék II. határozat, 4. 1.
18. A védelmi szint leszállításának tilalmát az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezések Alaptörvénybe ütközéséről hozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban megismételte, amikor kimondta: „Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem vesztethet szigorából.” (119. bek.)
19. Lásd: K. és T. Finnország elleni ügye, 25702/94. számú kérelem, az EJEB 2001. július 12-én kelt ítélete, 150. bek.
20. A döntés összefoglalóját lásd: Vasily Lukashovich: Egy új európai család: az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Schalk és Kopf kontra Ausztria esetben, *Fundamentum* 2010/3. 118–124.
21. Kozak Lengyelország elleni ügye, 13102/02. számú kérelem, az EJEB 2010. március 2-én kelt ítélete, 98. bek.
22. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezését nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz, a vérségi családba tartozáshoz való jogát is. Az idézett alkotmányi szabályból csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik. Ez pedig nemcsak a vérségi, hanem az ún. szociológiai családba tartozást és e család részéről való gondoskodást és védelmet is magába foglalja.” 57/1991. (XI. 8) AB határozat, IV. 3.
23. 1097/B/1993. AB ügy, III. 3.
24. X., Y. és Z. Egyesült Királyság elleni ügye, 21830/93. számú kérelem, az EJEB 1997. április 22-én kelt ítélete, 36. bek.
25. Schalk és Kopf Ausztria elleni ügye, 30141/04. számú kérelem, az EJEB 2010. június 24-én kelt ítélete, 90. bek.
26. Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához, 2–4. <http://www.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20Alapt%3%B6rv%3%A9ny%20h%3%A1rt%3%A9r%20130411.pdf>

Hanák András

## SÖTÉTSÉG DÉLBEN: AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ALKONYA MAGYARORSZÁGON

Esszémben azt vizsgálom, hogy miként jutott el a magyar világ az Alaptörvénytől az Alaptörvény negyedik módosításáig.<sup>1</sup> Nem részletes és hiteles krónikát írok erről a jelenségről, még csak nem is a folyamat szintézisét kutatom; meglátásaimat kívánom rendezni ebben az írásban az alkotmányosság állapotáról.

### NINCS DEUS EX MACHINA

Az alkotmányosság alkonya együtt halad a magyar világ és kultúra tágabb szféráiban tapasztalható romlással. A piaci, fél-piaci gazdasági rend jelentős területeinek visszaállamosításával, szabályozási eszközöknek álcázott tönkretételével, a korrupció megannyi formájának megtűrésével. Amit az alkotmányosság terén tapasztalunk, az – a magamfajta amatőr alkotmányjogász számára

– a rendszer romlásának virágait jelenti. Írásom mégis megmarad az alkotmányosság alkonyának követése horizontján. Ez is hatalmas és szerteágazó téma. Mert mi az alkotmányosság? Ezt e helyütt nem festem le határozott ecsetvonásokkal. Az előttünk zajló folyamat egyik „előnye” éppen abban áll, hogy egyre kifinomultabban látjuk, miben is áll a pozitívista (akár kelsen, akár schmitti vagy akár a 1989 előtti ancien régime-ben érvényesülő) *alkotmány* és a hús-vér *alkotmányosság* különbsége.<sup>2</sup> Látjuk, hogy miként jutottunk el az 1989-es alkotmányos elképzelés és felfogás (jobb híján: ’constitutional design’) válságához és hanyatlásához. Az alkotmányosság a demokratikus rend alapvető normarendszere, amely működő hatalommegosztást valósít meg, elismeri, és kellő súllyal védi az alapvető emberi jogokat, ezáltal korlátozza az állam, a többség önkényes döntéseit, eljárásait. Ezt kiegészíti egy erős ethosz és működő kultúra, amely megfontolt módon ismeri el, és kellő eréllyel érvényesíti, hogy minden hatalom korlátozott; sőt, ha lehet, olyan kölcsönösen korlátozó elvek érvényesülnek, hogy egyik hatalmi ág, döntési centrum sem lehet túlsúlyos. Ezt néha a fékek és ellen-

súlyok rendjének nevezik: nincs okom, hogy ettől eltérjek. Csupán még egy ecsetvonást tennék fel a vázlatra: a modern alkotmányosság fontos elve az, hogy a közhatalom önmagában is korlátozott (jobb híján ez volna a ’limited government’), ami egész egyszerűen azt jelenti, hogy a közhatalom bármely formája nem léphet át egy határt az egyén, a közösségek életének szabályozása terén. Nem hatolhat be a hálósobákba, a számítógépekbe, a fejekbe és lelkekbe, nem mondhatja meg, hogy melyik az üdvöztető út a jó és erényes élethez. Nem kötelezhet arra, hogy brokkolit együnk ebédre és spenótot vacsorára.

Minderre tekintettel mindazt, ami 2010 nyara óta történik, érdemes egy részben eltervezett, részben improvizált folyamatnak tekinteni, amelynek minden esetlegessége mellett mégis jól látható iránya van. Hömpölyög, akár a Duna, de azt nem tudjuk, hogy

mikor ér el a folyam az értől az óceánig. Többen eltérően látjuk, hogy hol tart a folyam, de ez kevésbé hangsúlyos szempont írásom lényegi meglátásait illetően. A folyamat, a haladás, az irány a lényeges. Az bizonyos, hogy többről, sajnos, jóval többről van szó, mint hogy a kétharmados parlamenti többséggel, és ily módon szinte korlátlan alkotmányozó és alkotmánymódosító többséggel bíró politikai élcsapat a napi politikai érdekei alá gyűri az alkotmányosságot. Ez ugyan igaz, de jóval többről van szó, mert ennek az élcsapatnak határozottan megfogalmazott hosszú távú célja, értékrendje van, amelyet a Nemzeti Hitvallásban oly fennkölt (mások szemében cinikusan kenetteljes) módon öltöttek szavakba. És ne tévesszen meg bennünket az, hogy olykor még a kenetteljes körültekintéssel megfogalmazott Hitvallás is alkalmi módosításokra szorul. Most, a negyedik módosítás során veszi észre az éles szem, hogy a kommunista diktatúrák helyett elég az egyes számban fogalmazott „diktatúra”,<sup>3</sup> és hogy jogrendünk alapja, az Alaptörvény már nem „szerződés”, hanem a szöveg fennköltségébe jobban illeszkedő „szövetség”.<sup>4</sup>

Ennek a politikai felfogásnak fontos eleme a permanens alkotmányos „forradalom” eszméje, amely a napi szükségleteken felül – igen határozott elképzelésekkel – a jövőt kívánja szilárd, visszafordíthatatlan alapokra helyezni. Egyszerűbb szavakkal: bonthatatlanul betonoz. Abban az alkotmányosság felfogását széles körben valló megfigyelők egyetértenek, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása („negyedik módosítás”) öles lépés, amely – hacsak nem szerez valaki ismét kétharmados többséget – már nem teszi lehetővé a jogállamisághoz való visszatérést. Meglehet, hogy nem vagyunk a folyamat „legalján”, és abban szinte bizonyos vagyok, hogy még nem láttunk mindent, ami a Fidesz többség tarsolyából előhúzható. Különösen így van ez a demokratikus rend dinamikáját fenntartó szabad választások tekintetében. Itt még akár újabb alkotmánymódosítás, kisebb-nagyobb törvényhozás és több tucat egyedi döntés, praktika eredményezheti azt, hogy a politikai vetélkedés pályája olyannyira lejteni fog, hogy azon hamarosan a (barnainges) koalíciós társal együtt ismét – az urnához járuló polgárok jóvoltából – kényelmes kétharmados többség lesz. Márpedig akkor könnyen meglehet, hogy ebben a négy esztendőben látjuk meg a folyamat végét.

#### PROVIZÓRIKUS KORSAK – ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

2011. december 31-én (egyek hírnökök szerint december 30-án éjfélután) az Országgyűlés az obligát kétharmados többséggel elfogadta a terjedelmes, purgáló preambulumból és 32 cikkből álló alkotást, amely a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései („Ár.”) címet viseli. Érdemes e köré, tehát az Ár. elé és után csoportosítani az eseményeket, holott jellegét és funkcióját tekintve az Ár. nem volt markáns történelmi fordulópont. Több szempontból éppen az esetlegessége és esendősége hozta úgy, hogy az események kifejtésében mégis jelentős szerephez jutott. Máig visszatér a kérdés, hogy alkotmányjogi státuszát illetően mi volt ez a kétségtelenül alkotmánymódosításnak szánt instrumentum. A választ a 45/2012. (XII.28.) AB határozatból (a „45-ös Határozat”) – részben – tudjuk: közjogilag érvénytelen jogalkotási termék; sem alkotmánymódosítás, sem törvény, sem átmeneti, sem végleges normarendszer. Olyan, amely valóban hatályba léptető átmeneti szabályokat és érdemi, alkotmányos jelentőségű szabályokat egyaránt tartalmazott, ame-

lyet nem az előírt formában és rendben fogadott el az alkotmánymódosítóvá vedlett törvényhozó instancia. Olyan termék, amely szinte utolsó lehetőséget adott az Alkotmánybíróság számára, hogy jelezze: vannak még korlátok, amelyeket – amíg a korlátlanlanságot eltűrő bírák nem kerülnek egyértelmű többségbe – nem léphet át az alkotmánymódosító elán. Olyan produktum, amely az alkotmánybíróvági döntés dinamikájában végül is azt készítette elő, hogy a törvénybe foglalt választójogi regisztráció tartalmi, érdemi módon bukjon el, és hogy az élcsapat számára olyan fontos és kedves egyházügyi koncepció is csatát veszítsen.

Mindez – dióhéjban – azzal vette kezdetét, hogy Szabó Máté indítványozta az Ár. közjogi érvénytelenségének megállapítását. Az alkotmányozó erre kissé flegmatikus alkotmánymódosítással reagált. Nem érezvén semmilyen veszélyt, 2012 júniusában az Alaptörvény első módosításaként kimondták, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi.<sup>5</sup> Ez volt az Alaptörvény első módosítása. A tárgyilagosság kedvéért tegyük hozzá, hogy ugyanezen első módosítás a köztársasági elnök javadalmazása tekintetében – Schmitt Pál távozását követően – kiegészítette a szöveget a „volt köztársasági elnök” szövegrésszel.<sup>6</sup> Bizonyos részletekre a hivatalnok precizitásával odafigyeltek. De a lényeg abban állt, hogy szabályos alkotmánymódosítással az Alaptörvénybe kívánták utólag beemelni az Ár. szövegét. Ezzel az annyi biztosítható volt, hogy az Ár-ról az Alkotmánybíróság – ha minden kötél szakad – csak közjogi érvénytelenséget állapíthasson meg, érdemi alkotmányértést semmiképpen sem. Ezt követően 2012. november elején az alkotmánymódosító hatalom ismét lépett,<sup>7</sup> az Alaptörvény második módosításában a választójogi névjegyzéket úgy vezette be a magyar alkotmányos rendbe, hogy azt az Ár-ba csomagolták be,<sup>8</sup> amelyről júniusban kimondták, hogy az végső soron az Alaptörvény részét képezi. Még mindig nem élt bennük a kétely, a gyanú, a veszélyérzet, hogy ha az alkotmánybírák az Ár. közjogi érvénytelenségét állapítják meg, azzal az Ár-ban foglaltak is olyan csatát veszíthetnek, hogy az annak ellenére érzékeny veszteség lehet, hogy a háborút a fegyverzetét tekintve egyértelműen erősebb fél – az alkotmányjogi érvénytelenség kiküszöbölésével – előbb-utóbb meg tudja nyerni. A döntő könnyelműség a második módosítás volt. Az, hogy a választójogi regisztráció alapjait az Ár-ba, annak 23. cikkébe és nem az Alaptörvénybe tették be. Ettől kezdve nyugodtan mondhatjuk, hogy úsztak az Ár-ral. Egy sarokba szorított és kétségbeesettségében elszánt



Alkotmánybíróság 2012 decemberében hamar észrevette a lehetőséget; azzal, hogy Áder János köztársasági elnök nem kerülhette el a választójogi törvény felületét karcoló normakontroll indítványát, elég volt december 28-án megállapítani az Ár. közjogi érvénytelenségét, mert ez által a politikailag és alkotmányosságát illetően is rendkívül vitatott regisztráció alkotmányos alapja dőlt ki egy időre. Elegendő időre ahhoz, hogy ne lehessen sebtében betömni a léket. Rá alig egy hétre ugyanis, a köztársasági elnök indítványát követő 30 napon belül, egészen pontosan 2013. január 4-én az 1/2003. (I.5.) AB határozatban (a „Választójogi Határozat”) már a választójogi törvényről érdemi, tartalmi alkotmányellenességet lehetett megállapítani. Ezt tetézte, hogy február 26-án az egyházügyi törvény is érdemi módon bukott el a 6/2003 (III.1.) AB határozat (a „Második Egyházügyi Határozat”) által. A 45-ös Határozatot, e két döntést, a december elején hozott családjogi döntést, amely tartalmi alkotmányellenesség miatt semmisítette meg a család definícióját,<sup>9</sup> továbbá a 2011. év végi (a büntetőeljárás, a médiatörvényt és az egyházügyi törvényt megsemmisítő) triáoszt bizonyára történeti alkotmányunk vívmányai közé sorolja majd az alkotmányosság eszméjét tisztelő utókor.

Joggal tehetjük fel a kérdést: miért választották az „átmeneti rendelkezések”-formát – se hús, se hal – az alkotmányozó atyák? Annyi bizonyos, hogy a produktum mindkét műfajban a másodlagos frissességű termékek kategóriájába tartozik. Ám ne feledjük, igen mozgalmas és sűrű időszak volt ez a magyar alkotmányosság történetében. Az Alkotmánybíróság 2011 decemberében három jelentős törvényt buktatott el: a büntetőeljárás törvény<sup>10</sup> és a médiatörvény<sup>11</sup> jelentős rendelkezéseit semmisítette meg lényegében „kötelező minimumként”, és közjogi érvénytelenség miatt az egész egyházügyi törvény megsemmisítésre került (az „Első Egyházügyi Határozat”).<sup>12</sup> Miközben a kormányzati kommunikátorok az Alkotmánybíróság döntései által megerősített magyar demokrácia erejét, a fékek és egyensúlyok működését kürtölték világgá, a kormánypárt erős emberei, így Lázár János frakcióvezető már a méltó válaszon dolgoztak. Minőségi hírszerző tevékenységük eredményeként egyébként már kellő időben tudták, hogy az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisíti az egyházügyi törvényt. Erre tekintettel igyekeztek a törvényt még az Alkotmánybíróság döntésének kihirdetése előtt visszavonni, majd amikor ez nem sikerült, rögvest megalkották a „rekontra” egyházügyi törvényjavaslatot, hogy azt – a meghitt karácsonyi hangulatban – néhány nap alatt vigyék át a parlamenti törvénygyár futószalagjain. Az alkotmányozó honatyák ek-

kor már készültek az Alaptörvény 2012. január elseji hatálybalépésére. Úgy vélték, hogy ehhez még szükségesnek mutatkozik néhány életbeléptető rendelkezés, és ha már ilyesmin dolgoztak, úgy találták, hogy több mint húsz év demokrácia után ismét érdemes a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenettel foglalkozni, és ennek keretében a kommunizmus bűneit a volt állampárti vezetők, a jogutódok, a jogutódok vezetői fejére olvasni.<sup>13</sup> És amikor ezzel megelégedetten végeztek, nem tudtak ellenállni a csábításnak, hogy néhány nem jelentéktelen alkotmánymódosító rendelkezéssel koronázzák meg az Úr 2012-i esztendejét. Így – többek közt – betették az Ár-ba az egyházként való elismerés országgyűlési hatáskörben való meghatározását, az Országos Bírósági Hivatal elnökének bíróságkijelölési jogát, a legfőbb ügyész vádathelyezési jogát.

Magabiztosságuk, arroganciájuk vezetett oda, hogy – mivel a kétharmadnyi gomb ehhez is rendelkezésre állt – ezt a műveletet, illetve terméket is egyszerű alkotmánymódosításnak tartották. Az első módosítás 1. cikke szerint az Ár. az Alaptörvény részét képezi, de nem így nevezték el, és nem ilyen módon fogadták el, nem így hirdették ki. Nem így helyzeték el az Alaptörvény szerkezetében, szövegében. Végül is az egész éven át tartó ámokfutó előretörésükből, az Alkotmánybíróság nem igazán határozott válaszaiból, különösen a 61/2011. (VII.13.) AB határozatból (a „61-es Határozat”) azt a következtetést vonták le, hogy ha valami nem tetszik az Alkotmánybíróságnak, és azt alkotmányellenesnek tartja, akkor elegendő a kifogásolt dolgokat az Alaptörvénybe rakni, hogy azok a jövőt illetően immunissá váljanak a további alkotmánybírósági vizsgálat alól. Ami pedig a közjogi érvénytelenséget illeti, elég megkurtítani a házszabályt, hogy minél kevesebb érdemi parlamenti vitával, minél gyorsabban lehessen törvényjavaslatot elfogadni. Lázár János 2011. december végén magabiztosan úgy nyilatkozott, hogy a „formai okokkal” ezt követően már nem lehet nagy gond, ha pedig tartalmilag köt bele valamibe az Alkotmánybíróság, a kétharmados többség kedve ellenére, akkor azt majd betesszük az Alaptörvényt hatályba léptető törvénybe, a jövőt illetően pedig egy újabb és újabb Alaptörvény-módosításba; ezek megsemmisítésére ugyanis nem terjed ki az alkotmánybírák hatásköre. Alapjában véve jól kalkulált, bár a részletek tekintetében nem volt eléggé körültekintő. Az Alkotmánybíróság pedig – lásuk be – a 45-ös Határozatban nem éppen a legmeggyőzőbb érveléssel jutott a közjogi érvénytelenség megállapítására. Az alkotmánymódosító atyák kétségtelenül több téren esetlenkedtek az Ár. elfogadása során, abba beleraktak tücsköt-bogarat, mégis a

maga módján mindenki jól tudta, hogy azért kell mindent a közjogi érvénytelenséggel jutalmazni, mert az alkotmánymódosításnak sem minősülő Á. érdemi szabályait – ebben az esetben arra irányuló indítvány hiányában – érhető módon nem kívánta elbírálni az alkotmánybírák többsége.

A kétségtelenül egyoldalú küzdelem pedig folytatódott tovább a negyedik módosításig.

## ALKOTMÁNYSÉRTŐ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS – FÁBÓL VASKARIKA?

Ezen a ponton érdemes visszatekintenünk az alkotmánymódosító többség és az Alkotmánybíróság első jelentős csörtéjére. Az alkonyulás folyamatának egyik kiemelkedő alkotmányjogi kérdése abban állt, hogy alkotmánymódosítás lehet-e alkotmányellenes. Mivel az Alkotmánybíróság addigi precedensei azt sugallták, hogy nem – mert ez, kissé leegyszerűsítve, *fogalmilag lehetetlen* – akkor kivonható-e az Alkotmánybíróság alkotmányőri felügyelete alól szinte bármely jogalkotói termék, ha az alkotmánymódosításként jelenik meg, vagy annak jól megfogalmazott alkotmánymódosító rendelkezés ágyaz meg. Megelőlegezem: a kérdésre adott, meglehetősen bizonytalan és megkésett alkotmánybíróvási válasz, miszerint „tartalmilag” alkotmányértőnek minősülő alkotmánymódosítások – akárcsak boszorkányok – nem léteznek, nem volt perdöntő a hatalmi ágak közti eredménytelen küzdelemben. A kétharmados nyomulással szemben tartós és erős védelmet aligha nyújthatt volna annak felismerése, hogy ilyen boszorkányok mégis léteznek. Nem beszélve arról, hogy nem kevés bátorság kellett volna e boszorkányok máglyára küldéséhez. De a „61-es Határozat” által megfogalmazott alkotmánybíróvási válasz azért nem volt teljességgel irreleváns. Érdemi módon befolyásolta azt, hogy mely területen, milyen gyorsan ért célba az alkotmányosságát félretevő akarat.

Az Alkotmánybírósággal szembeni küzdelem első fontos állomása volt a 89-es alkotmány 2010. novemberi módosítása, amely – válaszként az Alkotmánybíróság 98%-os visszamenő hatályú „pofátlanság-adót” megsemmisítő döntésére<sup>14</sup> – felhatalmazást adott a visszamenőleges hatályú, büntető jellegű különadók elfogadására, és ezzel párhuzamosan lényeges mértékben korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét a költségvetési, pénzügyi tárgyú jogalkotás felülvizsgálhatósága tekintetében.<sup>15</sup> Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, a populáris akciót akkor még nem törölte le a populizmusra igencsak hajló parlamenti többség. Az indítványok

között volt a szerző határozott hangvételű indítványa, amelyet – az idő múlásával elárulhatom – Gadó Gáborral közösen írt.<sup>16</sup> Gadó Gábor készítette el a közjogi érvénytelenségre vonatkozó igényes okfejtést, jelen írás szerzője pedig érvelt a tartalmi, érdemi alkotmányellenesség megállapíthatósága mellett. Igyekezvén elkerülni az önfényezés vétségét, visszatérek az indítványunkra, mert utólag is úgy tűnik számomra, hogy gyakorlatias, pragmatikus érvelése, amelyet olykor valóban expresszív, szenvedélyes szöveg egészített ki, legalább olyan jól ragadta meg a problémát, mint a teoretikusabb alkotmányjogi elemzésekre, a nemzetközi összehasonlításra építő érvelés.<sup>17</sup> Érvelésünk lényege abban állt, hogy az alkotmánymódosítások kirívó ellentétben álltak a hatályos alkotmány elveivel, értékeivel, egészen konkrét szabályaival. És ha egy kirívó ellentmondás nem hárítható el az alkotmány értelmezésével, akkor nincs más út, mint a választás a két össze nem egyeztethető megoldás között, vagyis az alkotmánymódosító törvény megsemmisítése.

## MIRE KÉPES ADRIAN LEVERKÜHN?

A kirívó ellentét érzékeltetésére példát kínáltam fel. Azt tételeztem, hogy az alkotmány olyan, mint egy szimfónia; mondjuk, Beethoven jól ismert Kilencedik szimfóniája. Ezt a D-mollban írott művet, amely az Örömóda vokális része miatt már önmagában is rendhagyó, alapvetően meghatározza az összhangzata. A művet csak korlátozott módon módosíthatjuk, ha történetesen erre vállalkozunk. Módosítás esetén a meglévő adottságaihoz – elsősorban az összhangzathoz – alkalmazkodni kell. Komponálhatunk egy újabb kórust – mondjuk, az első tételbe –, de csak igen óvatosan térhetünk át egy másik hangzatra, mondjuk a D-dúrba.<sup>18</sup> Amit már nem tehetünk meg, az a moll hangzat elegyítése az atonális zenével, a modern dodekafónia elegyítése a Kilencedik szimfóniával. Schönberg és Adrien Leverkühn dodekafóniája önmagában megáll, de az már egy másik zenemű, példánkban egy másik alkotmány. Természetesen az alkotmányozó hatalom nincs elzárva attól, hogy merőben új zeneművet, új alkotmányt írjon, mint ahogy ezt meg is tette 2011 áprilisában, de ha a Kilencedik szimfóniát kívánja módosítani, azt jól meghatározható korlátok között teheti meg. Nincs korlátlan uralma a szöveg és a harmónia felett. Nem vagyok biztos abban, hogy az alkotmánybírák – már akik egyáltalán elolvasták az indítványt, és nem csupán írnok-tanácsosaikra támaszkodtak – megértették-e a hasonlatot.

Ma is úgy gondolom, hogy a 61-es Határozatban elbírált alkotmánymódosítás úgy viszonyult az akkor hatályos alkotmányhoz, mint tűz a vízhez. Nem voltak kibékíthetőek; illetve, aki intellektuális kibékítésükre tett kísérletet, az igen rosszul értette és szolgálta a 89-es alkotmány rendjét és az ennek alapján kialakított alkotmányosság eszméjét: mert nem lehet egyszerre közteherviselést hirdetni és közben visszamenő hatályú diszkriminatív és büntető jellegű közterheket kivetni. Az alkotmányosság nem ismeri az ily módon tétélezett „kivétel erősíti a szabályt” bölcseletet. Továbbá, az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése során nem lehet négy tetszőlegesen kiválasztott alapjogot kivételként kezelni, de legalább ugyanennyi vagy talán kétszer annyi hasonlóan nélkülözhetetlen alapjogot kihagyni a kivételek közül. A tulajdonjogot nem lehet oly módon alkotmányos védelem nélkül hagyni, hogy az funkcióit és a piaccgazdaságban hordozott értékét tekintve teljesen kiüresedjen. Ekkora önkény nem egyeztethető össze az alkotmányosság szellemével, ha történetesen az Alkotmánybíróság hatáskörének megnyirbálásáról van szó.

A 61-es Határozat különösebb okfejtés nélkül rögzítette, hogy csak közjogi érvénytelenség megállapítására van hatásköre az Alkotmánybíróságnak (bár a konkrét indítvány kapcsán nem állapított meg közjogi érvénytelenséget), de az érdemi, tartalmi megítélés tekintetében erre semmilyen felülvizsgálati és jogorvoslati lehetősége nincsen.<sup>19</sup> Stumpf István párhuzamos véleménye azért megjegyezte, hogy ha majd eljön az a konkrét helyzet, amely során az alkotmány és annak módosítása között olyan ellentmondás jön létre, amelynek feloldása további döntést kíván meg, akkor ő és a hozzá csatlakozó Paczolay Péter tudni fogják, hogy mi a teendő. Lényegében azt mondták, hogy az Alkotmánybíróság majd akkor lép közbe, ha itt a farkas. A döntés 2011 nyarán egyértelmű üzenet volt az alkotmánymódosításba beleszédülő többségnek: a szép számú indítványban felvetett utak egyikén sem kíván elindulni az Alkotmánybíróság. A kör tehát – ha volt – bezárult. Azt legfeljebb a Határozat négyszögesítette.

A 61/2011. AB határozat az egyik mélypontja a magyar alkotmánybíráskodásnak, mert a döntéssel teljes mértékben elveszett annak a lehetősége, hogy a kétségtelenül bonyolult problémát mégis meg lehessen oldani megfontolt módon, hogy az Alkotmánybíróság ne csupán formai értelemben bírálhasson el alkotmánymódosítást, hogy ne csak közjogi érvénytelenséget állapíthasson meg. Hanem, ha

minden kötél szakad, ha valóban tűz és víz összebékítésére szólít fel az alkotmánymódosító többség, akkor éppen az alkotmány integritásának védelmében mondhatta ki az Alkotmánybíróság, hogy a tűz vagy a víz az úr. A döntés azzal gazdagította alkotmányos kultúránkat, hogy alkotmánymódosítással mindent meg lehet tenni, tekintet nélkül arra, hogy ha ezen szörnyűségek akár egyszerű feles, akár kétharmados sarkalatos törvényben lennének kimondva, akkor igen kevés gondolkodás után sütné rájuk az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség billogát.

Az Alkotmánybíróság számára magától értetődő az a megközelítés, hogy az ideális alkotmány egy egységes, koherens és zárt rendszer, amelyben mindennek megvan a maga szerepe, értelme. Akár a világűrben, minden bolygó helye világos, mozgása kiszámítható. Kiindulópontként elfogadható ez a hasznos fikció, ha tudomásul vesszük, hogy a legtöbb alkotmány távol áll az ideális alkotástól, és nincs benne tökéletes összhang – mivel az alkotmányok olykor versengő érdekeket védenek, konkuráló értékeket érvényesítenek. Minden alkotmányban fellelhető eltérő súlyú „joghézag” vagy ennél összetettebb ellentmondás, amely azt kívánja meg, hogy az alkotmányt értelmező szervek igyekezzenek a hézagot betömni, az ellentmondást feloldani. Magyarországon ez a feladat 1990 óta döntően az Alkotmánybíróságra hárul.

Különös feladat annak megállapítása, hogy egy meglévő, működő, organikus módon fejlődő alkotmány miként módosítható oly módon, hogy ne teremtse koherenciazavart. Ismétlem, kisebb-nagyobb ellentmondás, hétköznapi koherenciazavar nem szokatlan; az alkotmány címzettjei, barátai és annak őre, az Alkotmánybíróság el tudják rendezni

MINDÖSSZE KÉT FONTOS TERÜLETEN NEM SZÜLETETT REKONTRA: A VÁLASZTÓJOGI NYILVÁNTARTÁS ÉS AZ ÜGYÉSZI VADÁTHELYEZÉSI JOG TEKINTETÉBEN

az ilyen zavaros helyzeteket. Néhány döntésükkel esetleg újakat teremtenek, de rendszerint ezek is megoldhatók a rendes üzletmenet szerint. És a módosítás célja természetesen a változtatás igénye. A változás többnyire súrlódásokkal jár. Egyszer-egyszer előfordul

olyan alkotmánymódosítás is, amely súlyos koherenciazavart, ellentmondást okoz, ami elsősorban a jogállamiság, a hatalommegosztás, az egyenlő bánásmód és az emberi jogok alapjait veszélyezteti. Az alkotmány integritásán örökődőknek ilyenkor részen kell lenniük, mert – éppen az integritás védelmében – az alapvető intézményeket veszélyeztető alkotmánymódosítási törekvéseket nem tűrhetik meg. Ilyen érelemben az alkotmányellenes alkotmánymódosítás nem fogalmi lehetetlenség, nem mérce nél-

küli, elbírálhatatlan konfliktus; ugyanis nem egyszerű „alkotmányhézagról” van szó, hanem jókora résről, szakadékról. Az ilyen részt, a tátongó szakadékot fel kell ismernie a felelős alkotmánybíróknak. Egy működő alkotmánybírósnak észre kell vennie, ha sötétség van délben. A 2010 óta elfogadott alkotmánymódosítások nem egy esetben teremtettek jókora részt, jogállami keretek közt áthidalhatatlan szakadékot. Az Alaptörvény elfogadása óta annyiban valóban más lenne a helyzet, hogy – érdemi legitimitását ezúttal nem firtatva – valóban „új kezdetről” volna szó, ha az Alaptörvény létrehozói ne mondták volna oly sok alkalommal, hogy a legtöbb téren nincs jelentős eltérés a 89-es alkotmány és az Alaptörvény között. Az Alaptörvény ugyanakkor nehezebb műfaj, mint a 89-es alkotmány,<sup>20</sup> az alkalmazása révén alakulófélben levő „alaptörvényességről” egy szűk esztendő alatt is több, komoly következményekkel járó belső ellentmondás derült ki. Nem csupán archaizáló hóbortot hozott a felszínre: az Alaptörvény alapján kialakult szellemi közeg és napi gyakorlat alkotmányos diszfunkcionalitást, olykor válságot idéz elő. Ennek megnyilvánulása az Alaptörvény tetszőleges, rutinszámba menő módosítása, az Alkotmánybíróság döntéseinek oly módon történő megkontrázása, hogy a kifogásolt alkotmánysértés szennyesét berakják az alkotmánymódosítás mosógépebe.

## KÉSŐ BÁNAT?

Az Ár. elbírálása során az Alkotmánybíróság ismét szembesült az alkotmánymódosítás – vagy legalább is a magát alkotmánymódosításnak nevező kentaurrendelkezések – alkotmányosságának elbírálásával. Ne feledjük, hogy jószerével az utolsó mohikán, az alapvető jogok biztosá vitte az indítványt az Alkotmánybíróság elé. Ha a biztos helyére egy kezes bárány kerül 2013 őszén, alig marad olyan személy, aki a kirívó alkotmánysértésekkel szemben akár az indítványig eljutna. A jelenlegi felállásban az ellenzéki oldalon vélhetően az országgyűlési képviselők egynegyede lehetne indítványozói pozícióban, ha egy jól kalibrált Alaptörvény-módosítás nem emeli a küszöböt magasabbra; egyharmadra vagy még magasabbra. A 45-ös Határozat inkább a dolgok további dinamikájának meghatározása miatt vált lényegessé. Őszintén szólva, a kentaurrendelkezés közjogi alkotmányellenességének megállapítása nem igazán jelentős a jövő szempontjából, mivel nagyon valószínűtlen, hogy ismét hasonló kentaurt terjesztene elő a parlamenti többség. A 45-ös Határozat inkább két más vonása miatt halad az elhíresülés út-

ján. Az egyik Bihari Mihály alkotmánybíró egy (voltképpen három) mondata a többség zsarnokságainak korlátairól; arról, hogy „adott esetben” mit tehet majd az Alkotmánybíróság – Bihari szavai szerint – a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek *törtetlen* érvényesülésének vizsgálata terén. A másik Stumpf István párhuzamos véleményében feltűnő, valóban párhuzamos érvelés a mellett, hogy az Alkotmánybíróság mégiscsak vizsgálhatja az alkotmánymódosítás tartalmi alkotmányosságának kérdését, és ha kell, meg is semmisíthet valóban bűnben fogant és bűnbe esett alkotmánymódosítást.

Bihari Mihály három mondata az alkotmánymódosítás esetleges érdemi alkotmányellenességéről meglátásom szerint túl van értékelve. Úgy tűnik, hogy a kommentárok, ismertetők talán többet olvasnak bele, mint amennyi valójában benne van, vagy ami jó szemmel kiolvasható belőle. Ráadásul az érvelés fals hangon szóló megállapításait is kevesen vették észre eddig.<sup>21</sup> Helyes ezért, ha szó szerint idézzük fel az érvelés szövegét: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a *törtetlen* érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”<sup>22</sup> Több kérdést vet fel e három mondat, mint amennyit megold. Igencsak szőrmentén utal arra, hogy miként értelmezendők, mi módon használandók a döntéshozatal során a tartalmi követelmények. Miként a garanciák és az értékek? De legfőként: a szöveg még csak jelzésszerűen sem utal arra, hogy mi lehet az „adott eset”, amikor az Alkotmánybíróság mozdul és lép. A 61/2011. AB határozat által 2011 júliusában elbírált alkotmánymódosítás nem volt ilyen „adott eset”? Miért nem? Ha akkor nem kaptunk magyarázatot, akkor legalább most illetett volna erről is mondani valamit. Vajon az Ár-ba foglalt tartalmi alkotmánymódosítások, ha nem állna fenn az amúgy sem vitathatatlan közjogi érvénytelenség, akkor – amúgy egymást közt – megvalósítanák az „adott esetet”? Vagy még nem állt elő az alkotmánysértő, vagy az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető alkotmánysértések kritikus tömege?

Ha annyira fontos lett volna az alkotmánybíró számára, hogy e téren világosan fogalmazzon, akkor egyértelművé tehetné volna, magyarázhatta volna,

hogy miért és mennyiben tér el felfogása az általa írt 61/2011-es határozatban foglaltaktól. Tehát azt tehetné volna, amit egy tapasztalt alkotmánybíró tenné. Az ilyen doktrínák ugyanis nem egyik napról a másikra alakulnak, fejlődnek: az alapokat egyszer le kell fektetni. Meggyőződésem, hogy ha az Alkotmánybíróság és Bihari alkotmánybíró már 2011-ben elvégzi az alapozást, akkor a „nem egyik napról a másikra” fejlődő doktrína 2012 végén nem lenne olyan csenevész. . Vagy az Alkotmánybíróság lenne halott vagy tetszhalott – vethetnék szemünkre azok, akik úgy vélik, hogy a tartalmi alkotmányellenesség 2011 nyarán történt megállapítása esetében 2012 tavaszán az egész Donáti utca a Kúria egyik közigazgatási tanácsává lett átminősítve. Részben talán igazuk is lehet az ily módon vélekedőknek, de ha volt valamilyen terv a túlélésre, akkor ez csak azon alapállásból lett volna lehetséges, amelyet Stumpf István alakított ki 2012 végére. E nélkül – úgy tűnik – a folytonosságra alapozó túlélési stratégia<sup>23</sup> sem lehet igazán sikeres.

Mit mond tehát párhuzamos véleményében Stumpf István, akinek kétségtelenül sikerült meglepnie a határozat 57. oldaláig eljutó elemzőket?<sup>24</sup> A zárt és ellentmondásmentes alkotmány fikcióját felmelegítő, a hézagmentes alkotmány szöveg ideáját meg nem tagadó alkotmánybíró eljut az alkotmányt módosító törvény tartalmi vizsgálatának szükségességéhez. Megjegyzendő, hogy ő már a 61/2011-es határozat során is párhuzamosan érvelt: akkor még sem a közjogi érvénytelenséget, sem az érdemi alkotmányellenességet nem tartotta megállapíthatónak, de igen óvatosan és eléggé jól burkoltan jelezte, hogy ha valóban jön a farkas, akkor ő tudni fogja, hogy mit kell tennie.<sup>25</sup>

Az alkotmánybíró álláspontja szerint az alkotmánymódosítás során érvényesülő implicit beépülési parancsnak vannak tartalmi követelményei is, amelyeket a beépítendő normának teljesítenie kell. Az alkotmánymódosítások nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény koherens rendszerében. Vegyük észre, hogy a koherens ebben az értelemben más, mint a joghézagmentes vagy ellentmondásmentes alkotmányos szöveg. A párhuzamos vélemény szerint a módosító szöveg tartalmi követelményei kapcsán az alkotmány funkcionális egységéből kell kiindulni. Amennyiben tehát az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania a módosító rendelkezés alaptörvény-ellenességét.<sup>26</sup>

Stumpf alkotmánybíró nem áll meg itt, és ebből látszik, hogy a bírói talár alatt ő még mindig a politikai mellényét viseli, mert nyomtatékosan felhívja a

figyelmet arra, hogy különösen akkor kerülhetne sor az alaptörvény-ellenesség megállapítására, amikor az Alkotmánybíróság által korábban már alaptörvény-ellenesnek kimondott jogszabály rendelkezését kívánná visszacsempészni az alkotmánymódosító többség.<sup>27</sup> Az ilyen „rekontra” beépülése az Alaptörvény rendszerébe – Stumpf szerint – feloldhatatlan ellentmondást okozna. A korábban megsemmisített rendelkezéseknek a visszahozatala, az Alaptörvény rendelkezései közé iktatása pusztán a beépülés formai kritériumait tudná kielégíteni, de képtelen lenne tartalmi értelemben véve az Alaptörvény integritás részévé válni.<sup>28</sup>

Vajon mit mondana Stumpf István a negyedik módosítás rekontra és szubkontra megoldásaira? Lehet-e, akar-e még ezzel a *szájkosárral* megszólalni?

Természetesen van, vagy lehet még kiút, ha lazábban értelmezi az Alkotmánybíróság a szájkosarat. Ha ugyanis tartalmi vizsgálatot nem végezhetnek, akkor (a szöveg erős meggyúrásával) arra az eredményre is juthatnak, hogy valamely alkotmánymódosítás által okozott kirívó ellentmondás vizsgálata éppen hogy csak belefér a megengedett formai vizsgálatba, amelynek közjogi érvénytelenség lehet az eredménye.<sup>29</sup> Egyszerűbben fogalmazva: a feloldhatatlan ellentmondás nem tartalmi vétség lenne, hanem formai közjogi érvénytelenség. Ennyi marad. Egy ugyan kétes kimenetelű vészkijárat, amely első ránézésre sokkal szűkebb, mint a pénzügyi, költségvetési tárgyú jogszabályok alkotmánybírói felülvizsgálatát az emberiméltóság-kivételre alapozó vészkijárat.<sup>30</sup>

Az általam vázolt folyamatban az Alkotmánybíróság egy „fordított sziszifuszi szerepbe” szorult tetsület: minden lépésével tovább süllyed a mocsárban, és amikor végre megkapaszkodik, szilárd talajt érez a lába alatt, és megkísérel visszamászni, az alkotmányozók kihúzzák alóla a nehezen meglelt szilárd talajt. Sziszifusz sorsa talán még jobban is alakult, hiszen ő legalább felmászott, mielőtt visszacsúszott volna.

A süllyedő Sziszifusz határozatokban megjelenő retorikája mégis módfelett visszafogott. Alig olvashatunk közérthető értékelést és a szakmán túliak által is jól érthető üzenetet. Sem a szenvedély, az aggodalom, sem az indignáltság nem üt át a szövegeken: mintha nem is az alkotmányosság alkonyának, de legalább is igen komoly válságának lennénk tanúi. Más országokban az ilyen vagy hasonló esetekben, a nagyobb társadalmi konfliktusokat érintő alkotmánybírói döntések kapcsán megengedett a szenvedélyes hang, a kordában tartott pátosz, az érthető, ám erős szavak használta. E helyett a jogász érvelés szenvtelensége, differenciátlansága uralja a

magyar alkotmánybíróági indoklásokat. Egy idő óta igen kevés új teória jelenik meg, fehér holló a kreatív jogfejlesztő felfogás, a felelős értelmezés. Pedig jól tudjuk, hogy nem megy egyszerre a doktrínák megalapozása, felépítése, alakítása. Sok tételt meg kell alapozni ahhoz, hogy ha eljön az ideje, alkalmas és alkalmazható legyen.

Nem kívánom tagadni, hogy jól látható: az egyébként érthető taktikázás révén, a közjogi érvénytelenség túlzottan nyomatékos használatával az alkotmánybírák eddig nem kívánták feladni a küzdelmet. 2012 végén azzal kellett szembesülniük, hogy nehézsúlyú ellenfelekkel kell megküzdeniük. Ráadásul az alkotmányosság 89-es felfogását, a folytonosság fontosságát hangsúlyozó bírák 2013 tavaszán ki-sebbségbe szorulnak.

#### A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS ANOMÁLIÁI

Nem elemzem a módosítás minden cikkelyét és bekezdését, mivel azt a közeljövőben megteszik mások. Inkább a módosításba sűrített rendelkezések jellegét és funkcióját tipizálom, az általam érzékelt veszélyeket elemzem. A módosítás szerzői, támogatói az elmúlt napokban gyakorta kérik számon a honi és külhoni bírálóktól, hogy legalább egy konkrétumot mondjanak a módosítás demokráciát bénító, az európai értékekkel ütköző megoldásaira.

Íme, néhány konkrétum, amelyeket a továbbiakban tipizálok.

Elsőként említhetem a „rekontra alkotmánymódosításokat”, amelyek nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel szemben meghozott – kétes természetű – vétót érvényesítenek. Az alkotmánymódosító többség ezeket úgy igyekszik beállítani, mintha maga az Alkotmánybíróság kérte volna ezen módosításokat. Stumpf István szavai a 45/2012. AB határozat párhuzamos véleményében, a második egyházügyi határozatban, valamint a választójogi határozatban nem ilyen természetű kérészt fogalmaztak meg, ha a „kérés” szó értelmét még annak megszokott értelmében fogjuk fel. Ezen rekontra-k között említhetjük az egyházügyi törvényt két ízben is megsemmisítő alkotmánybíróági határozatokra adott méltatlan és alkotmánysértő választ.<sup>31</sup>

Az Alkotmánybíróság először közjogi érvénytelenség miatt, majd 2013 februárjában tartalmi kifogások okán semmisítette meg az egyházi státusz létesítésének azon megoldását, amely (i) objektív kritériumok lefektetése nélkül, (ii) úgy helyezi az Országgyűlés hatáskörébe a döntést, hogy (iii) az nem biztosítja az eljárás és a döntés felülvizsgálatá-

nak a pártatlan és tisztességes eljárás elvei szerint meghatározott garanciáit. Második alkalommal is rezgett a léc a közjogi érvénytelenség tekintetében,<sup>32</sup> de az Alkotmánybíróság mégis igen komoly tartalmi alkotmánysértést állapított meg. Egyrészt kimondta, hogy az egyházi státusz feletti döntéseknek a „politikai karakterű” Országgyűléshez történő telepítése nem egyezethető össze az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljárás követelményével. Az egyházi státusz elismeréséről szóló állami döntés során az Országgyűlés – az általa alkotott törvény szerint – nem az objektív mércéket megfogalmazó törvényi feltételek érvényesülését vizsgálja az önmaga alkotta jog jogalkalmazójaként, hanem többségi elven alapuló, politikai szempontokat is érvényesítő politikai eljárást folytat le. Az Országgyűlés számára biztosított döntés az egyházi státusz létesítéséről igazi alkotmányjogi anomália.<sup>33</sup>

Ezzel összefügg a második lényeges megállapítás: az ilyen eljárás az egyházi elismerés és elutasítás tekintetében nem biztosít olyan alkotmányosan elfogadható szintű jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogséremlmek kiküszöbölésére.<sup>34</sup> Az alkotmánymódosító többség a negyedik módosítás 4. cikke szerint egyáltalán nem hallotta meg a törvényhozó többségnek küldött üzenetet. Pedig Stumpf István többségi véleménye úgy szólt a törvényhozó lányának, hogy az alkotmánymódosító menye is értsen belőle. A 4. cikk lényegében megismétli az Alkotmánybíróság által kifogásolt dolgokat; így továbbra sem biztosít alkotmányosan elégséges jogorvoslatot. Sőt, a jogorvoslat terén a „sarkalatos törvényi rendelkezésekkel” szembeni panasz egészen sarlatán hozzáadásával még ront is a helyzeten. És ha minden igaz, akkor lényegében ezek a rendelkezések válnak alkotmányossá. A mentőövként bedobott alkotmányjogi panaszról<sup>35</sup> azért Szájer és Gulyás képviselőknek is tudniuk kell, hogy az vagy porhintés, vagy komoly tévedés. Ugyanis csak az egyházi *elismerés* megadása történik olyan törvénymódosítással, amellyel szemben az „új panasz” igénybe vehető, de ebben az esetben nincs szükség a panaszra; ám mivel az egyházi elismerés *elutasítása* nem törvényi rendelkezéssel, hanem egyedi határozat formájában születik meg, amikor valóban szükség lenne megfelelő jogorvoslatra, akkor a negyedik módosításban mentőövként odadobott, amúgy is soványka panasz sem vehető igénybe.

A fajsúlyos rekontra-k között említendő ebben a típusban a család fogalmának meghatározása a negyedik módosítás 1. cikkében, amely szembe megy az Alkotmánybíróság azon határozatában foglaltakkal, amely megsemmisíti a családvédelmi törvény lé-

nyegi pontjait, így a családdefiníciót. Nem jelentéktelen rekontra a hajléktalanok helyzetének szabályozására adott felhatalmazás, a „röghözkötés” további szabályozásának alkotmányjogi megágyazása. Ilyen válasz az Országos Bírói Hivatal elnökének biztosított bíróságkijelölési jog.

Azt kell mondanom, hogy mindössze két fontos területen nem született rekontra: a választójogi nyilvántartás és az ügyészi vádathelyezési jog tekintetében. Az első esetben az erő feltehetően azért adott helyet az észnek, mert a többség felismerte, hogy a regisztrációval ebben a parlamenti ciklusban maga alatt vágja a fát. A kezdeményezés majd egy más alkalommal fellelegíthető. A második eset, az ügyészi vádathelyezés alkotmányos megerősítése pedig igazán botrányos lett volna a Velencei Bizottság előtt, ráadásul felesleges is, ha már az Országos Bírói Hivatal elnökének van bíróságkijelölési joga, ami persze feltehetően szintén nem fog sokkal kedvezőbb elbírálásban részesülni.

Második típusként hivatkozom a megágyazó, menlevelet biztosító alkotmánymódosításokra, amelyek az egyébként alkotmányellenesnek minősíthető sarkalatos vagy egyszerű feles törvényeknek kívánnak oly módon immunitást, menlevelet biztosítani, hogy a törvény „paramétereit” egy alkotmánymódosítás adja meg, amely tág keretet teremt arra, hogy a megszülető törvényi szabályozás kiállja az „alkotmányosság próbáját”. Ezek egy része egybeesik a fent említett rekontra típusú módosításokkal, de van köztük önjáró és önálló típus is, ha az Alkotmánybíróság évekkal ezelőtt hozott határozataival való szembefordulást (szólás, gyűlöletbeszéd) ilyennek tekinthetjük. A negyedik módosítás 5. cikk (5) bekezdése az új Ptk-val<sup>36</sup> karöltve visszahozza a közösségek méltóságának védelmét, a nem kellően behatárolt vagy nem is arra érdemesült csoportok „jó hírnevét” sértő beszéd, megnyilvánulás szankcionálhatóságát, amely korábbi változatait az Alkotmánybíróság – lényegében az átsugárzás vélelmének gyenge volta miatt – több ízben is, legutóbb a 96/2008 (VII.3.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette.

Az új Ptk. 2:54 §-ának (5) bekezdése alapján a közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, így a magyar nemzethez, valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez való tartozásával összefüggésben a *közösséget* nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem alapján személyiségi jogi pert indítani. Látható,

hogy egy igen lazán meghatározott körű, közösséget ért sértő kijelentés esetében megengedett, hogy a közösség tagja saját személyiségi jogát érvényesíthesse. Első változatában még szerepelt az a feltétel is, hogy a kifogásolt kijelentés és a helyzet alkalmas arra, hogy a közösség tagjában megalapozottan a fenyegetettség érzését keltse. Ez a fordulat kikerült a tényállás végső változatából.

A negyedik módosítás ennek a felfogásnak ágyaz meg azzal, hogy meglehetősen sommásan megállapítja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. A Ptk. szabálya ugyan csak 2014. március 15-én lép hatályba, de megjegyzendő, hogy a törvényhozó előbb fogadta el új Ptk-t, mint hogy a negyedik módosítás erre alkotmányos alapot teremtett volna.

Nem könnyű megállapítani, hogy az alkotmánymódosító többség mikor döntötte el, hogy alaptörvényi szinten szakítanak az Alkotmánybíróság egyik legmarkánsabb doktrínájával, a gyűlöletbeszéd szankcionálhatóságának igen erős tilalmával. A negyedik módosítás 5. cikkéhez fűzött indoklás arra hivatkozik, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható „hatékony fellépés” a gyűlöletbeszéd szemben, ezért a hatékony fellépést az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni. Nem helytálló ez a rövid és sommás értékelés. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata azt tette világossá, hogy a korábbi – nem kellően pontos, precíz és körültekintő – törvényi megoldások nem bizonyultak alkotmányosnak. De szinte minden alkotmánybírósági határozat rámutatott arra is, hogy a létező alkotmány keretei között is létezik alkotmányos megoldás. Azt legfeljebb egy kis munkával és tisztességes értelmező hozzáállással meg kell találni. De azt sohasem mondta az Alkotmánybíróság, hogy olyan – a negyedik módosításban meglelt – módosításra volna szükség, amely túlzottan „tág”, bizonytalan csoport-meghatározással és az egyéni sérelem pusztá törvényi vélelmzésével lényegében szükségtelen és aránytalan módon korlátozza a szólásszabadságot.

Harmadik sorban vizsgálom a hatásköri tilalmak megerősítését, különösen az Alkotmánybíróság működése tekintetében. Ezek összefüggenek az első két típusal, céljuk a biztosabbnál is biztosabbra való törekvés: hogy legyen nadrágtartó és nadrágszija is. Hiszen ha valamilyen ok miatt az alkotmánymódosító megoldások mégis az Alkotmánybíróság elé kerül-

hetnek, talán a vészkijárat segítségével, amely mégis a közjogi érvénytelenséget kifogásolja a tartalmi alkotmányértés helyett vagy okán, ha még a szuperlojális fiskálisokból álló testületben sem lehet teljesen bízni, akkor indokolt még szorosabbra csavarni a hatásköri szabályokat. Ezek látszólag kibővülnek, mert alkotmánymódosítás közjogi semmisségére a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is tehet javaslatot, de mindezt csak a kihirdetéstől számított 30 napon belül kell megtenni. Igen feszes határidő. Ezzel szemben kerül alkotmánymódosító bebetonozásra az a hatásköri szabály, hogy az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítást tartalmi megfontolásból, érdemi alkotmányellenesség miatt sohasem vizsgálhat, és nem is semmisíthet meg. És még a köztársasági elnökben sem bízunk a negyedik módosítás: az elnöki jogkör úgy módosul, hogy az elnök is csak közjogi érvénytelenség miatt indítványozhat.

Negyedik típusként tárgyalhatjuk a precedensek körében végzett tabula rasa-t, annak a módosító indítvánnyal megszelídítettebb formájában is. Első nekifutásként a negyedik módosítás 19. cikke azt mondotta volna ki, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírói határozat és annak indoklása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe. Ez is részben rekontra módosítás, mivel a 22/2012 (V.11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a 89-es alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett érvelés, elvi jelentőségű megállapítás értelemszerűen irányadó az Alaptörvényt értelmező, alkalmazó döntésekben. A döntés a testület működésének és döntéseinek folytonosságát volt hivatva alátámasztani. Az első javaslatra tett szép számú bírálat hatására a 19. cikk megszelídült, és az alkotmányjogász számára kissé „megkegyült” szöveggel került elfogadásra. E szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok a *hatályukat* veszítik, ám e rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Ez a megoldás is számos problémát vet fel. Nyilván egy bírói határozat nem tudja hatályát veszíteni, legfeljebb valami olyasmit lehet elgondolni, hogy a rendelkező részben meghatározott joghatást nem érinti a szabály, és így nem kerül sor új eljárásra azonos és hasonló ügyekben. De a rendelkező részt és az indoklást nyugodtan „elfelejtheti” az Alaptörvény alapján ítéző Alkotmánybíróság. Mi több, ezeket figyelembe sem veheti a taláros testület – többek között erre mondják a negyedik módosítás magyarázói, hogy ily módon csak növelték az Al-

kotmánybíróság hatáskörét, szellemi mozgáskörét. Mindkét dolgot megteheti: hivatkozhat is a korábbi határozatra, és el is vetheti.

Aligha ez volt a cél, és kétlem, hogy ez lesz az eredmény. A korábbi határozatokra történő hivatkozás negligálásának veszélye elsősorban abban áll, hogy az Alkotmánybíróság több alapvető jelentőségű doktrínáját – így az alapjogi korlátozás tesztjét (a szükségesség és arányosság mércéje), a diszkrimináció tilalmának és az egyenlő bánásmód gyakorlatának alapjait – a precedensek alakították ki. Precedensek vitték tovább, alakították, módosították az összes alapjog tekintetében kialakított doktrínákat. Nem biztos, hogy azokat minden esetben megfelelően alkalmazták a bírák, de a kiindulóponttól eddig igen kevesen mondták azt a komolyság szándékával, hogy elhibáztak. Ugyan az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése az alapjogi korlátozás tekintetében kellően részletes szabályt ad, és a jórészt a korábbi precedensekre épít, és az is igaz, hogy az egyenlőséget deklaráló XV. cikk is különb, mint a 89-es alkotmány szövege, de mind a szabadságjogok érvényesítése, mint az egyenlőség alkalmazása során nélkülözhetetlenek maradnak a precedensek. Most a módosítással annak a lehetőségét teremtik meg, hogy a korábbi precedenseket megingathassák. Más akarnak, másféle értelmezést és másféle védelmet, és nem kétséges, hogy más is lesz ez az alapjogvédelem. Ha nem is Pokol Béla bonyolultnak tűnő, de végletesen egyszerű alkotmányvédő (romboló) felfogása érvényesül,<sup>37</sup> de mindenképpen egy olyan új korszak jön el, amelyben nem tudhatjuk, hogy mi lesz az alapjogok sorsa, a diszkrimináció tilalmának jövője.

Végül ötödik típusként említtem az ÁR-ból örökölt szöveget, amely a kommunizmus prózai purgálását végzi el – mintegy 20 év késéssel – az Alaptörvény új U) cikkében. Joggal nevezhetjük e mives munkát kommunistaellenes kiáltványnak. A jórészt hitvalló szöveg mellett azért van benne konkrétum is. Mielőtt erre térnék rá, egy megjegyzésem van: kérdéses, hogy amikor az MSZMP-ét és a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket nevezi kissé sommásan „bűnöző szervezeteknek” az új U) cikk (1) bekezdése, akkor tudatában volt-e a jogalkotó és az ÁR. elbírálása során az Alkotmánybíróság, hogy ez kinek is szól. Még ha a régi monopolszakszervezetet és a KISZ-t figyelmen kívül is hagyom, ilyen személy a Kormány külügyminisztere és belügyminisztere, sőt, az ÁR-t elbíráló alkotmánybírói testület talán fele érintett lehetett e megnevezés

A CSALÁDMEGHATÁROZÁS  
ALAPTÖRVÉNYBEN RÖG-  
ZÍTETT ULTRAKONZERVA-  
TIVIZMUSA ÉS MEREVSÉ-  
GE MÁR A KÖZELJÖVŐBEN  
IS KONFLIKTUSOKAT FOG  
KIVÁLTANI.



kapcsán. És ez – részben – magyarázza is döntésüket. Senki sem szereti, ha akár közvetve is, de „bűnöző szervezetek” tagjának tekintik. Akkor sem, ha rá mint egyszerű tagra az Alaptörvény módosítása nem állapít meg különösebb konkrét szabályt.

## VESZÉLYEK ÉS VÉSZHELYZETEK

Kezdjük a veszélyeket az el nem évülő elévülés vasból fakarikájával. Az U cikk (1) bekezdése tehát az MSZMP-ét, jogelődjeit, a kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket nevezi bűnöző szervezeteknek, és vezetőikre vonatkoztatva kijelenti, hogy azok „el nem évülő felelősséggel” tartoznak a múlt megannyi bűnéért.<sup>38</sup> Ebben a felelősségben az MSZMP jogutódjaiként elismert politikai szervezetek a „törvénytelenül felhalmozott vagyon örököseként [sic] is” osztoznak az elődjeik felelősségében. Ugyan nem könnyen értelmezhető, hogy milyen felelősségről van szó, de az el nem évülő felelősség elévülési szabályaiból arra a következtetésre lehet jutni, hogy itt nem egy egyszerű „lex Biszku” készül, nem is más személyre szabott „Bill of Attainder” típusú büntetőszabály.

Az U cikk (6) – (8) bekezdései ugyanis meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével elkövetett – külön törvényben meghatározásra kerülő –, súlyos bűncselekmények büntethetősége tekintetében, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntető szabály figyelmen kívül hagyásával nem üldöztek, újrarendezi az elévülést. Az ilyen elévülés megszakadását és nyugvását mondja ki az Alaptörvény U) cikke. Ha az elévülés 1990. május 1. előtt állott be, akkor az elévülés az Alaptörvény hatályba lépésének napjától újra indul. Ha az elévülés 1990. május 1. után állott be, akkor az elévülés csak azzal az idővel hosszabbodik meg, amennyitől a kommunista diktatúra „fosztotta meg” a jogállamot a bűncselekmények üldözésétől. Mindezzel a jogállamiság szempontjából mégis van egy jelentős probléma. A fenti elévülési szabályok nem vesznek tudomást arról, hogy végső soron a rendszerváltás óra eltelt nem kevés, majdhogynem 23 év alatt mindezen súlyos bűncselekmények elkövetőit felelősségre lehetett volna vonni. Hasonló elévülési szabályoknak a rendszerváltások hajnalán van létjogosultságuk. Több szomszédos rendszerváltó ország élt ezzel a lehetőséggel, Németország is alkotmányjogilag elfogadott megoldást talált – több mint 20 éve. De 23 évnyi jogállami működést követően a jelzett elévülési szabályok felvetése egyszerűen képtelenség. Meglehet, hogy az U) cikk elévülést újraelévenítő megoldásai nem a *nullum*

*crimen sine lege* elvét sértik, de más alkotmányos büntetőjogi szabályt, továbbá a tisztességes bírói eljárásokra vonatkozó szabályt bizonyosan. De mivel az U) cikk része az Alaptörvénynek, azt érdemi szempontból nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, csak majd a meghozandó törvény kapcsán lehet annak alkotmányosságáról, a törvény alapján esetlegesen folytatandó eljárásokról többet mondani.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy az egész U) cikk nagyon „szimbolikus”, de ha egyszer az el nem évülő elévülés koncepciója – akár a puska – megjelenik a színpadon, akkor az esetleg el is sült.

Különös veszélyeket vizionálok a szólásszabadságot korlátozó módosításokban: egyrészt a politikai reklám és kampány szabályozása terén, másrészt a gyűlöletbeszédre vonatkozó jogi megközelítés gyökeres átalakítására való törekvés kapcsán.<sup>39</sup> Ahol ez megvalósult, ott a tapasztalatok azt mutatják, hogy nem a kisebbségi áldozatok védelmét, hanem a többségi entitás tagjainak védekezését segítik elő ezek a szabályok.

A családmeghatározás Alaptörvényben rögzített ultrakonzervatívizmusa és merevsége már a közeljövőben is konfliktusokat fog kiváltani. Minden esetben, amikor valamilyen alanyi jog vagy kedvezmény a családi státushoz kötődik, a családdefiníció szűk volta miatt igen sok olyan személy és reláció marad majd ki ezekből, akik számára ez a helyzet kifejezetten alkotmányosértő, megkülönböztető vagy csak egyszerűen materiálisan hátrányos lesz. Ne gondoljuk azt, hogy Amerika olyan mesze van tőlünk, ahol éppen most fog a Legfelső Bíróság dönteni az azonos neműek közötti kapcsolatban élők szövetségi adójáról, számtalan kedvezményéről, jogairól. A családi státusztól függő számtalan kedvezmény és jogosultság – azonos és különeműek közötti kapcsolatokban – magyar tájon is súlyos anomáliákat idézhet elő.

A rekontra módszere, az, amit korábban úgy neveztem, hogy a szennyes megtisztítása az alkotmánymódosítás mosógépében, azt a benyomást alakítják ki, hogy a módosítások által nem érintett alapjogok is veszélybe kerülhetnek. Ha az onnipotens alkotmányozó nem vesz komolyan bizonyos alapjogokat, az amúgy impresszívnek szánt alapjogi katalógus többi alapjoga sincs biztonságban. Ha korábban a folytonosság, a folyamatosság hívei reménykedhettek, ez a remény most köddé vált. Míg korábban az Alkotmánybíróság még mondhatta, hogy nem eszik forrón a kását, majd a láthatatlan alkotmány, a precedensek révén megszelídítik a fenevadat, a negyedik módosítás után ezt már nem lehet állítani. Ezt követően csak jobbára bólogatni lehet: helyes a bőgés, oroszlán!

## UTÓSZÓ

A történet természetesen folytatódik. Lapzárta előtt egyetlen fejleményre mindenképpen illő rámutatni. Szabó Máté biztos a negyedik módosítás közjogi érvénytelensége mellett érvelve az Alkotmánybíróság előtt indítványozta a módosítás megsemmisítését. Meg kell emelnünk kalapunkat a biztos előtt. Bár eddigi működését, és részben egyéb közszereplését, a korábbiakban több bírálattal is illette, meg kell állapítanunk, hogy amikor a biztos észlelte, hogy szinte egyedül maradt, aki fontos kérdésekben indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, megfontoltan, sőt, alappal állíthatjuk, bátran élt ezzel a jogával. Ezzel tesztelte az új összetételű bíróság felfogását. A teszt eredménye, hogy a testület 2013. május 21-én kihirdetett határozatában nem találta megalapozottnak az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény negyedik módosítása közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványát, tartalmi vizsgálatot pedig hatáskör hiányában nem végzett. (*A határozat kommentárjára a Fundamentum következő számában visszatérünk. A szerk.*) Mindenesetre a biztostól bátor tett volt az indítvány, amelyet az alkotmányosság védelmezőjeként bölcsen lépett meg. És ha körülnézünk, jelenleg az alkotmányosság védelmezői között az államszervezetben belül ő az utolsó mohikán. Szeptemberi távozása után sápadt arcú törzsfőnökök maradnak a porondon.

## JEGYZETEK

1. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)
2. A két fogalom különbségére SÓLYOM László is felhívta a figyelmet Az alkotmányosság esélyei című esszéjében, *Heti Világgazdaság*, 2012. január 7.
3. Negyedik módosítás 21. cikk (1) bekezdés a) pont.
4. Negyedik módosítás 21. cikk (1) bekezdés a) pont.
5. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bekezdés.
6. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (2) bekezdés.
7. A magyar alkotmányos rendben is megkülönböztethető az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom, de mindaddig, amíg nem azonosíthatók markánsan eltérő feltételek és eljárások e három instrumentum elfogadása terén, az eltérésnek nagy jelentősége nincs. Az alkotmánymódosító hatalomról elmondható, hogy származtatott vagy konstituált hatalom.
8. Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) 1. cikk.
9. 43/2012. (XII.20.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2012/13, 788.
10. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545.
11. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478.
12. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 440.
13. Az Á. jó egy oldalnyi saját Preambuluma az MSZMP-ét és a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket különösebb kertilés nélkül „bűnöző szervezeteknek” nevezi meg, vezetőik tekintetében olyan el nem évülő felelősséget állapít meg az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért, amely tekintetében aztán a 2. cikkben az el nem évülő felelősség elévülésének, annak megszakadásának, illetve nyugvásának szabályait rögzíti.
14. 184/2010. (X.28.) AB határozat, ABH 2010, 900.
15. Az alkotmányt módosító 2010. évi CXIX. törvény.
16. Az indítvány szövege ma is megtekinthető a Galamus portál alkotmányjogi beadványok tára rovatában – [www.galamus.hu/Cikkeink/Galamus-csoport/egyeb/Alkotmánybírósági beadványok tára](http://www.galamus.hu/Cikkeink/Galamus-csoport/egyeb/Alkotmanybirsagi-beadvanyok-tara).
17. Ádám Antal indítványának témái és érvelése megjelent CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4, 1–2.
18. A zenei hasonlat részben azért született, mert Sólyom Lászlót kívántam ilyen körmönfontan befolyásolni. A Heti Válaszban vele készült interjú alapján úgy tűnt, hogy hajlik arra, hogy az Alkotmánybíróságnak módosítania kell merev álláspontján az alkotmányellenes alkotmánymódosítás nehéz kérdésében, de Sólyom akkor nem kívánt ezzel a témával a nyilvánosság elé állni. Azt reméltem, hogy a zenét kedvelő és Doktor Faustus történetét jól ismerő volt elnök a zenei hasonlatra építve határozottabban érvelhet. Azt már nem firtattam, hogy vajon Sólyom László olvassa-e az indítványunknak teret adó Galamus portált.
19. Még azon melegében, 2011 júliusában elemeztem a 61-es Határozatot, a bírák által kifejtett álláspontokat. HANÁK András: Az égben és nem az égen, *Galamus*, 2011. július 26. Nemzetközi összehasonlítást ad és a 61-es Határozat gyenge pontjaira hívja fel a figyelmet HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81–98.
20. Tóth Gábor Attila jegyzi meg, hogy az Alaptörvény egy „jókora önellentmondás”, mivel nemzetközileg igyekszik szalonképesnek mutatkozni, de befelé törzsi fogalmakkal operál, a hatalmon levő kormányzat aktuális céljait szolgálja. „Az Alaptörvény főbb problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” – TÓTH Gábor Attila alkotmányjogással SÓLYOM Péter beszélget, *Fundamentum*, 2012/4, 71–72.
21. Jó szemmel mutat rá a Bihari Mihály által írt többségi vélemény fals hangjaira SÓLYOM Péter: A szuverén furkósbotja: Alaptörvény, *Szuverén*, 2013. február 26.

22. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 29.
23. A folytonossági stratégia a 22 év alatt felhalmozódott precedensjog használatával törekszik az Alaptörvényt közel hozni a 89-es alkotmányhoz.
24. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 35–38.
25. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 336.
26. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 36–38.
27. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 38.
28. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 38.
29. Ezt a lehetőséget felveti (és megvalósulását igen valószínűtlennek tartja) HALMAI Gábor: Ilyen ez a harc, *Magyar Narancs*, 2013. március 14.
30. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt kivétel az emberi méltósághoz való jog fordulatában.
31. Az első 164/2011. (XII.20.) AB határozat, a második a 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
32. Nem szép dolog végjegyzetben megjegyezni, de sajnos csak itt tudom megemlíteni, hogy a közjogi érvénytelenség tana mennyire bizonytalan lábakon áll az alkotmánybírósági gyakorlatban, mivel az erre vezető körülmények, a jogalkotási előírások megsértése igen kidolgozatlan. A következmények tekintetében sem egyértelmű a helyzet, mint azt a Második Egyházügyi Határozat is jelzi. Annyi bizonyosnak látszik, hogy a tan jelenlegi formájában nem védi érdemi módon a deliberatívnak nevezett döntéshozatali eljárás szilárd kereteit.
33. 6/2013. (III.1.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/7, 334, 364.
34. 6/2013. (III.1.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/7, 334, 365.
35. A negyedik módosítás 4. cikk (1) bekezdése által módosított Alaptörvény VII. cikk új (2) bekezdése az egyházi elismerésre vonatkozó sarkalatos *törvényi rendelkezésekkel* szemben biztosít alkotmányjogi panaszt.
36. Az új Ptk. (2103. évi V. törvény) utolsó módosítókkal elfogadott 2:54. § (5) bekezdése.
37. POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz, *Jogelméleti Szemle*, 2012/1.
38. Hosszú lenne az Alaptörvény U) cikkének (1) bekezdésébe került (a)-tól (i) pontig tartó bűnlistát felsorolni. Nyilván erkölcsi felelősséget olvasnak a „bűnöző szervezetek” vezetőinek fejére, csak az (i) pont fogalmaz meg olyan köztörvényes bűncselekményeket, amelyeket politikai okokból nem üldözött a kor igazságszolgáltatása. Mindez nem jelenti azt, hogy a meghozandó törvény csak ezen bűncselekmények esetében fogja lehetővé tenni az elévülés meghosszabbítását.
39. Ha nem is filológiai pontossággal, de annyit megjegyezhetek, hogy a Ptk. 2:54. § (4) bekezdésébe foglalt igen bizonytalan kontúrú gyűlöletbeszéd-tényállás több módosító indítványt ért meg a végszavazás előtti napokban, és ebben az egy-két nap leforgása alatt lezajlott folyamatban az igazságügy-miniszternek – a helyzetet kis mértékben menteni kívánó – indítványa is elbukott. Igazi szólásszabadság elleni puccs zajlott le, amelynek egyetlen pozitív oldala az, hogy a Ptk. továbbra is egyszerű többséggel módosítható.

# VESZÉLYBEN AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGORVOSLATI JELLEGE\*

KOMMENTÁR AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3042/2013. (II. 28.) AB VÉGZÉSÉHEZ

Az Alkotmánybíróság a 3042/2013. (II. 28.) AB végzésben (a továbbiakban: végzésben.) a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő, *pro futuro* hatállyal alaptörvény-ellenessé nyilvánított törvény konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását kérő alkotmányjogi panasszal foglalkozott. Az indítványozó a vitatott jogszabályhely – az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése és a hatályvesztés közötti időszakban való – alkalmazása utólagos kizárására, a jogszabály alkalmazása miatt keletkezett alapjogsérelmek orvoslására kérte a testületet, amely a befogadást visszautasította. Az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – szempontból fontos következménye az Alkotmánybíróság állásfoglalása, amely szerint alkotmányjogi panasz-indítvány által nem kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az kizárólag jogalkalmazási tilalom kimondására irányul. E megállapítással a testület az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét veszélyezteti, és a jogintézmény jövőbeli sorsát negatív irányba befolyásolja.

## TÉNYÁLLÁS

Az alkotmányjogi panasz indítványozója kormánytisztviselőként dolgozott. A munkáltatói jogkör gyakorlója az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát – a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjt.) alapján – indokolás nélküli felmentéssel 2011. január 16-i hatállyal megszüntette. Az indítványozó a munkáltató intézkedésével szemben munkaügyi pert kezdeményezett, egyebek mellett annak megállapításáért, hogy a munkáltató a szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg. Az indítványozó által megindított peres eljárás folyamatban léte alatt, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló absztrakt normakontroll keretében hozta meg az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatát,

amelyben – egyéb rendelkezések mellett – megállapította a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, és azt 2011. május 31-i, tehát *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.<sup>1</sup> Az indítványozó ügyében elsőfokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2011. április 1-jén kelt ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, és megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján jogszerű volt a felmentés, mert a jogszabály alapján a munkáltatót nem terhelte indokolási kötelezettség. A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság 2011. november 11-én kelt jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Döntését – egyebek mellett – a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjára alapította, és indoklásában utalt arra is, hogy amikor a munkáltató a felmentést az indítványozóval közölte, a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja hatályos volt, ezen a később az e tárgyban hozott 8/2011 AB határozat sem változtatott. Az indítványozó 2012. március 20-án alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben kérte, hogy a testület állapítsa meg a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenességét, továbbá a jogerős bírói ítéletet semmisítse meg, valamint zárja ki a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazhatóságát a konkrét munkaügyi perben.

## ELŐZMÉNYEK

Az alkotmányjogi panasz tárgyában született végzéshez szorosan kapcsolódik az alábbi három korábbi alkotmánybírósági határozat, az ezekben felsorakoztatott érvrendszer alapvetően befolyásolta a vizsgált ügyben kialakult többségi álláspontot.

*8/2011. (II. 18.) AB határozat* – a *pro futuro megsemmisítés indoka*

A határozat – ahogy arra a tényállás is utalt – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján a Ktjt. 8. § (1) be-

\* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergenciaprogram” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

kezdését alkotmányellenessé nyilvánította, és azt *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.

Az indítványozók mindegyike a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontja azon rendelkezésének alkotmányosságát vitatta, amely módot adott arra, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő jogviszonyát indokolás nélkül megszüntesse. Az Alkotmánybíróság a határozatban a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálata során a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát – mivel azt az indítványozók nem vitatták – nem vizsgálta. A támadott törvényi rendelkezésben azonban az „indokolás nélkül megszünteti” szövegrész egyaránt vonatkozott a kormánytisztviselő lemondására és a munkáltató által történő felmentésre is, így a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem tette lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdését megsemmisítette.

A határozat meghozatalakor még hatályban volt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.), amelynek 42. §-a szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – főszabályként – a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés két előfeltétele, hogy a) a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, továbbá, hogy b) az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés.<sup>2</sup> E konkrét ügyben a testület figyelemmel volt arra, hogy a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul maradt, emiatt időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, és így a rendelkezést a jövőre nézve, 2011. május 31-i hatállyal, *pro futuro* semmisítette meg.

A végzés szempontjából szükséges kiemelni, hogy utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében megállapított alkotmányellenesség esetén alkalmazási tilalom kimondására – egyedi ügy hiányában – a határozatban fogalmilag nem kerülhetett sor.

*35/2011. (V. 6.) AB határozat – alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések*

A 35/2011. (V. 6.) AB határozat a vizsgált alkotmánybírói végzés előzményeinek sorában szintén meghatározó szerepet tölt be. E határozatában a testület – korábbi gyakorlatától eltérve – megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a bíró utóbb – az előtte folyamatban levő konkrét ügyben – kizárólag a korábban alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazási tilalmának kimondása miatt forduljon az Alkotmánybírósághoz.

A határozatban az Alkotmánybíróság a régi Abtv. 43. § (1)-(2), illetve (4) bekezdéseit értelmezte. Megállapította, hogy a testület alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesüljön a jogrendben. A jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében – az Alkotmánybíróság egyéni alkotmányvédelemben fennálló alkotmányos kötelezettsége, valamint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos eljárási elve alapján – a testület arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai megadják a lehetőséget a

A TESTÜLET ARRÁ A KÖVETKEZTETÉSRE JUTOTT, HOGY HATÁSKÖRI SZABÁLYAI MEGADJÁK A LEHETŐSÉGET A BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉSEK ESETÉBEN, AZ ALKOTMÁNYELLENES JOGSZABÁLY ALKALMAZÁSI TILALMÁNAK ÁLTALÁNOS, MINDEN FOLYAMATBAN LÉVŐ PERRE KITERJEDŐ KIZÁRÁSÁRA, ILLETVE ARRÁ IS, HOGY KORÁBBAN MEGÁLLAPÍTOTT ALKOTMÁNYELLENESSÉG ESETÉN AZ ALKALMAZÁSI TILALOMRÓL ÖNÁLLÓAN DÖNTSÖN.

bírói kezdeményezések esetében, az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmának általános, minden folyamatban lévő perre kiterjedő kizárására, illetve arra is, hogy korábban megállapított alkotmányellenesség esetén az alkalmazási tilalomról önállóan döntsön. A testület kimondta, hogy olyan esetben, amikor a konkrét peres eljárásban a bíró alkotmányos kötelezettségeinek eleget téve az alkalmazandó jog alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezi, az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség hatálya főszabály szerint kiterjed minden, az alkotmánybírói ügygel megegyező

ténybeli és jogi alaphoz származó folyamatban lévő peres eljárásra is. Meg kell adni továbbá annak a lehetőségét is, hogy a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll-eljárásban megállapított alkotmányellenes norma általános alkalmazási tilalom kimondása hiányában se érvényesülhessen a folyamatban lévő, azonos ténybeli alaphoz származó,

ugyanazon jog alapján megítélendő, de az Alkotmánybíróság elé el nem jutott eljárásokban. Mindezt az alkotmányos jog érvényesítésének bírói kötelezettsége, a peres felek bíróság előtti egyenlőséghez, illetve a törvényes bíróhoz való alapjogainak érvényesíthetősége indokolta. Ezért a testület szerint az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alapból származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban levő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét. Mivel a bíró alkotmányos felhatalmazása az alkotmányellenes jog mellőzésére nem terjed ki, ezért lehetőséget kellett biztosítani arra is, hogy csak az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést is érdemben vizsgálhassa az Alkotmánybíróság.

*A közvetlen előzmény: a 34/2012. (VII. 17.) AB határozat*

A 34/2012. (VII. 17.) AB határozat a végzés közvetlen előzményének tekinthető, amely ugyanakkor érvrendszerében kifejezetten a 35/2011 AB határozat megállapításaira támaszkodik.

A határozatban az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyekben alkalmazandó alkotmányellenes jogszabály – jelesül a Kjt. 8. § (1) bekezdése – alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában döntött.

A 8/2011 AB határozat meghozatalát követően számos bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, s kérték a Kjt. 8. § (1) bekezdésének, különösen a 8. § (1) bekezdés b) pontjának az előttük folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatósága kizárását. A bírák indítványait azzal indokolták, hogy miután az Alkotmánybíróság 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, a perekben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, amelyeknek az alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az Abh. 1.-ben már megállapította. Arra is hivatkoztak, hogy ha az előttük folyamatban levő perekben alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, az ellentétes lenne alkotmányos kötelezettségeikkel.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította. A többségi indokolás kiindulópontként tekintett arra a tényre, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése absztrakt utólagos normakontroll keretében történt. A testület az indokolásban elsősorban azt hangsúlyozta: a határozat ugyan lehetőséget adott arra, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezzék a bíróságok, de csak abban az esetben, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított

meg alkotmányellenességet és rendelt el a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyben konkrét alkalmazási tilalmat. A többségi álláspont szerint a határozatban nem terjesztették ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét az olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírói határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született, és nem tette lehetővé azt sem, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be.<sup>3</sup> A többségi érvelés azzal folytatódott, hogy absztrakt normakontroll eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának és a jogszabály megsemmisítésének általában ugyanolyan hatásúnak kell lennie, mint amilyen a jogalkotói hatályon kívül helyezésnek van, vagyis főszabály szerint egy AB határozatnak sem lehet visszaható hatálya, kivéve, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabály alaptörvény-ellenes értelmezése alapján számos tényállás keletkezik folyamatosan, amelyek eltérő szakaszban, vagy az eljárások különféle fázisaiban lehetnek. A korábbi 8/2011. AB határozat *pro futuro* hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, és konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat; nyilván azért, mert nem bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról kellett döntenie. A testület szerint *ezért* a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság továbbra sem mondja ki a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazhatatlanságát a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyekben.

*A 34/2012. AB határozat kritikája*

Meggyőződésem szerint helytelen következtetésekben alapszik az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott többségi indokolás, amely nemcsak a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll-eljárás indítványozásának lehetőségét szűkítette le, de – a végzésen keresztül – az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának a lerontásához is vezetett.

A határozat érdemi kritikája előtt röviden szükséges áttekinteni a döntés időpontjában hatályos jogi szabályozást. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíró

ság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. A régi Abtv.-ben foglaltakhoz képest lényeges újítás a szabályozásban, hogy – a 35/2011 AB határozatban tett alkotmánybírósági megállapításokkal is összhangban – a törvény lehetőséget ad a bírónak arra, hogy amennyiben az előttük folyamatban lévő konkrét eljárásban olyan jogszabályt kellene alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, úgy kérhetik a testülettől kizárólag a norma alkalmazási tilalmának kimondását.

Ilyen helyzet, vagyis az, hogy az Alkotmánybíróság által Alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia a bírónak, egyrészt akkor állhat elő, ha a jogszabályt a főszabálynak megfelelően,<sup>4</sup> azaz *ex nunc* hatállyal semmisíti meg a testület. Az Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint a jogszabály megsemmisítése ugyanis nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ha tehát egy jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében *ex nunc* hatállyal semmisít meg a testület – és egyedi ügy nem lévén, alkalmazási tilalomról nem kell döntenie – a folyamatban levő bírósági eljárásokban a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia. Ha a testület bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabály az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható. A többi folyamatban levő bírósági eljárásban azonban – hacsak a 35/2011 AB határozat által a bírói kezdeményezések esetére lehetővé tett általános alkalmazási tilalmat nem mondta ki az Alkotmánybíróság – az alkotmánybírósági határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak továbbra is az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia.

A bíró másrészt akkor találkozhat az előtte folyamatban levő eljárásban alaptörvény-ellenes jogsza-

bály alkalmazásának kötelezettségével, ha a jogszabályt a testület az Abtv. 45. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján *pro futuro* hatállyal semmisíti meg. Ahogy arra a 34/2012 AB határozat többségi indokolása is utal, a *pro futuro* megsemmisítés az alaptörvény-ellenes jogszabály határozott idejű alkalmazás lehetőségével és egyben kötelezettségével jár mindenki számára. A testület az 1813/B/2010. AB határozatában egyértelművé tette, hogy amikor az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazással élve – amennyiben az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja – az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, amely az ügyben eljáró bíróság számára irányadó.

Az Abtv. korábban hivatkozott 25. §-a azonban nem tesz különbséget a fenti eshetőségek között, azaz nem szűkíti le az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések lehetőségét csupán arra az esetre, amikor az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésére konkrét utólagos normakontroll keretében került sor. Pokol Béla alkotmánybíró a 34/2012 AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában szintén azt hangsúlyozta, hogy az Abtv.-ben megjelenő új kötelezettséget – ti. hogy ezentúl a bírónak nemcsak akkor kell az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha egy jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, hanem akkor is, ha már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia – nem korlátozza a szabályozás az alaptörvény-ellenesség kimondásának valamelyik fajtájára, hanem azt általános jelleggel határozza meg. Egyetértve Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontjával, leszögezhető, hogy a testület a 35/2011 AB határozat által nem terjesztette ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének a lehetőségét olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírósági határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll-eljárásban született, valamint nem bírált el alkotmányjogi panaszt, és így nem tette lehetővé azt sem, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be. Mindebből azonban *nem következik*, hogy azt a 34/2012 AB határozatban a testület nem tette volna meg. A 35/2011 AB határozatra történő

hivatkozás nem alapozza meg, hogy az Alaptörvényre és különösen az új Abtv. 25. §-ra figyelemmel az Alkotmánybíróságnak nem kellene elbírálnia a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést vagy alkotmányjogi panaszt, akár abban az esetben sem, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság korábban utólagos absztrakt normakontroll-eljárásban semmisítette meg.

A testületet maga az Abtv. hatalmazza fel 45. § (4) bekezdésében arra, hogy az a főszabálytól – tehát a korábban már hivatkozott 45. § (1)-(3) bekezdésében meghatározottaktól – eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. E rendelkezésre is tekintettel, az Alkotmánybíróságnak tehát az 34/2012 AB határozat-ban azt kellett volna megvizsgálnia, hogy fennállnak-e az alkalmazási tilalom elrendelésének az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt feltételei.

#### A VÉGZÉSBEN FOGLALT TÖBBSÉGI DÖNTÉS LÉNYEGE

Az Alkotmánybíróság a Kjt. 8. § (1) bekezdésének b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és a bírói ítélet megsemmisítésére, valamint a támadott jogszabályi rendelkezés perben történő alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.

A testület álláspontja szerint az, hogy az ügyben eljáró bíróságok – a 2011. május 31. előtt létrejött jogviszony elbírálására – alkalmazták a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontját, nem vet fel bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Márpedig az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság az alábbi indokokkal jutott erre a megállapításra.

A többségi érvelés kiindulópontja a 8/2011 AB határozat volt, jelesen az, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdését *pro futuro* hatállyal semmisítették meg, amiből következően az alkotmányjogi panasszal támadott perben az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést a bíróságnak alkalmaznia kellett. Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) *pro futuro* megsemmisítése esetén sem a

régi Abtv. nem tartalmazott, sem a hatályban lévő Abtv. nem tartalmaz arra nézve semmilyen rendelkezést, hogy a *pro futuro* megsemmisítésnél a megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) meghatározott ideig történő hatályban tartása alatt a már megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) csak a megsemmisítést kimondó határozatban közölt hatályban tartás okával (okaival) összhangban alkalmazható-e vagy sem. Mivel egyik Abtv. sem tartalmaz erre nézve kifejezett korlátozó rendelkezést – mindkét törvény olyan általános fogalmakra hivatkozik, mint a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke –, ebből az következik, hogy ezen a területen az Alkotmánybíróság jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A testület hangsúlyozta, hogy a *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírósági határozat indokolásában a *pro futuro* megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybírósági határozat indokolásában másként nem rendelkezik.

Az indokolás folytatásában a testület a 3302/2012 (XI. 12.) AB határozatra utalt vissza, amelyben alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés alapján először nyilvánították ki, hogy ha egy korábbi határozat konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat, és bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett döntenet, akkor a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok úgy nyerhetnek el hasonló elbírálást a rendes bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az utóbbi benyújtott kezdeményezés alapján sem mondja ki a jogszabály alkalmazhatatlanságát. Rögtön meg is jegyzem, hogy az Alkotmánybíróság ez utóbbi határozatának indokolása teljes egészében a 35/2011 AB határozatra épít, és az elutasítás ugyanazokon az érveken alapszik, mint az 34/2012 AB határozat esetében, így az ott tett kritikai észrevételeimet e helyen is helytállónak tartom.

A többségi indokolás maga is utal a 34/2012 AB határozatra, és kiemeli, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezések elbírálásakor az indítványokat elutasították. A testület szerint a jogerőssé vált bírói döntést támadó panasz sorsa sem ítélnélhető meg másként, mint az alkotmányellenessé nyilvánítás után benyújtott bírói kezdeményezéseké. Azzal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság a 8/2011 AB határozatban az alkotmány-ellenes jogszabály hatályvesztését a jövőre nézve meghatározott időpontban jelölte meg, az



adott esetben – kivételek meghatározása nélkül – kiterjesztette az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírta a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy vélte, azért, mert a bíróságok a 8/2011 AB határozat után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Kjtj. 8. § (1) bekezdését alkalmazni a *pro futuro* megsemmisítés miatt, az alkotmányjogi panasz nem tartalmazott új alapvető alkotmányjogi kérdéseket, így azt visszautasította.

## AZ VÉGZÉS JELENTŐSÉGE

### *Kritikai észrevételek*

A többségi döntés indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásakor a testület központi kérdésként a 8/2011 AB határozat alapján a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének *pro futuro* hatályú megsemmisítésére tekintett, és érvelésében annak igazolására törekedett, hogy a perben eljáró bíróságok az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést kötelesek voltak alkalmazni. Ezzel szemben viszont az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – jelentősége az Alkotmánybíróságnak az az állásfoglalása, amely szerint alkotmányjogi panasz-indítvány által nem kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul.

Álláspontom szerint a vonatkozó jogi szabályozásból, illetve a *pro futuro* megsemmisítés jogi természetéből következően az nem vitatható, hogy a panaszos ügyben eljáró bíróságoknak az alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazniuk kellett. Mindez azonban – ahogy arra még a 34/2012 AB határozatban utalt az Alkotmánybíróság – nem érintették az egyedi ügyet elbíró bíróságok jogát arra, hogy a Kjtj. már alkotmányellenessé nyilvánított, de még hatályos 8. § (1) bekezdése alapján felmondással megszüntetett köztisztviselői jogviszonyról szóló perben önállóan értékeljék a felmondás jogszerűsége megítélésekor a tény: a felmondáskor a felmondásra jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság már megállapította.

Stumpf István alkotmánybírónak a végzéshez fűzött különvéleményében foglaltakkal megegyezően fontosnak tartom hangsúlyozni: az Alkotmánybíró-

ság *pro futuro* hatályú megsemmisítő döntésének joghatására vonatkozó fenti megállapítás nem zárhatja ki azt, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos későbbi alkotmányjogi panasz a konkrét esetre alkalmazási tilalom kimondását kérje, és azt az Alkotmánybíróság érdemben el is bírálja. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján ugyanis, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapíthatja. Az Abtv. nem zárja ki, hogy utóbb az ügyben érintett személy alkotmányjogi panaszban kizárólag alkalmazási tilalmat kérjen. Megjegyzem, hogy a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontrollra vonatkozó törvényhellyel ellentétben, a jogalkotó az alkotmányjogi panasznál külön nem nevesítette ezt a lehetőséget, ugyanakkor – ahogy az a későbbiekben részletes kifejtésre kerül – ez az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből, valamint a korábban hivatkozott Abtv. 45. § (4) bekezdéséből is következik.

Utóbbi rendelkezésből adódóan, az Alkotmánybíróságnak esetről esetre, egyedileg kellene megvizsgálnia – s így kellett volna eljárnia a vizsgált ügyben is –, hogy mi volt az indoka a megsemmisítésnek (ez esetben a jövőbeli időpontjának), és ehhez képest az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy az Alkotmánybíróság utóbb konkrét ügyben alkalmazási tilalmat rendeljen el. A végzésben pedig az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke vitathatatlanul megállapítható lett volna, és ha az Alkotmánybíróságnak

A VÉGZÉS TÖBBSÉGI INDOKLÁSÁNAK LOGIKÁJÁBÓL AZ KÖVETKEZIK, HOGY ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ELJÁRÁSÁBAN HOZOTT – PRO FUTURO, DE AKÁR EX NUNC HATÁLYÚ – MEGSEMMISÍTÉS KIZÁRJA, HOGY AZ ÉRINTETTEK UTÓBB ALKOTMÁNYJOGI PANASSZAL ÖNÁLLÓAN ALKALMAZÁSI TILALMAT KÉRJENEK.

a vizsgált alkotmányjogi panasz alapján most kellene döntenie a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangjáról, akkor – mivel a 8/2011 AB határozat alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéseket az Alaptörvény is tartalmazza – az Alkotmánybíróság azt hasonló indokokkal megsemmisítené, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján pedig a megsemmisített rendelkezés az adott ügyben automatikusan nem lenne alkalmazható. Nyilvánvalóan a

Kjtj. 8. § (1) bekezdése *pro futuro* hatályú megsemmisítésének nem az volt a célja, hogy a hatályvesztésig tartó időszakban az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazásával további alapjogsértéseket lehessen elkövetni.

Stumpf Istvánnal, valamint a különvéleményéhez csatlakozó alkotmánybírákkal egyetértve úgy vélem,

hogy a jelen ügyben nem helytálló az a következtetés, hogy ne lett volna megállapítható a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. A bírósági ítéletek a közszolgálati jogvita elbírálásakor a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontján alapultak, a döntést érdemben befolyásolták, mert e nélkül nem lehetett volna indokolás nélkül felmenteni az érintettet: ez volt a felmentés jogalapja. Mindezek alapján – meglátásom szerint – az alkotmányjogi panasz visszautasításának nem lett volna helye, azt be kellett volna fogadni, és az alkalmazási tilalom iránti kérelmet érdemben elbírálni.

#### *A végzés hatása az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére*

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény jelentős változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság hatásköreiben. A testület szerepe megváltozott, és az alkotmányos rend absztrakt, preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jog sérelmek utólagos orvoslásának, valamint az Alaptörvényben biztosított jogok egyedi ügyekben történő érvényre juttatásának irányába. A változások közül – alapjogvédelmi szempontból – különös jelentőségűnek tekinthető az alkotmányjogi panasz megújítása, amelynek során a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek, valamint az alkotmányvédelem hazai rendszerének új dimenzióját nyitotta meg. Az absztrakt utólagos normakontroll hatásköre *actio popularis* jellegének elhagyásával a testület tevékenységében lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amelyben a megújult alkotmányjogi panasz kiemelkedő helyet és szerepet kapott. Az alkotmányjogi panasznak már nem a normakontroll-funkciója dominál az egyedi ügyekben, hanem a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával a jogorvoslati jelleg, amely utóbbit a végzés – meglátásom szerint – lényegesen lerontja.

Az végzés többségi indoklásának logikájából az következik, hogy absztrakt utólagos normakontroll eljárásában hozott – *pro futuro*, de akár *ex nunc* hatályú – megsemmisítés kizárja, hogy az érintettek utóbb alkotmányjogi panasszal önállóan alkalmazási tilalmat kérjenek. Ebből következően csak az *ex tunc*, tehát visszamenőleges hatályú megsemmisítés biztosíthat az érintetteknek jogorvoslatot. A különvéleményhez hasonlóan úgy vélem, hogy nem ésszerű, hogy a panaszos éppen az által esik el az alkotmányjogi panasz biztosította alapjogi, hatékony jogorvoslattól, hogy a tartalmi alkotmányossági kérdést az Alkotmánybíróság már korábban eldöntötte. A testületnek tehát figyelembe kellett volna venni a principaliter és az incidenter megsemmisítés jogkövetkezményei közötti különbséget. Előbbi alkalma-

zása nem eredményezheti a másik kiüresítését, mert nem lehet valódi alapjogvédelemről beszélni akkor, ha ugyan megállapítják az alkotmányértést, de annak egyedi ügyben nem lehet érvényt szerezni, és az egyén jogvédelme tulajdonképpen lehetetlenné válik. Ha a jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében semmisíti meg a testület – amelynek kezdeményezésére az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa jogosult – fogalmilag, egyedi ügy hiányában nem rendelhet el alkalmazási tilalmat. Azokban az esetekben pedig, ahol a jogszabály megsemmisítése bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján történik, a megsemmisített jogszabály az Abtv. 45. § (2) szerint az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható. Akár *ex nunc*, akár *pro futuro* hatályú megsemmisítésről legyen tehát szó, a további érintettek – ha ilyen irányú bírói kezdeményezés sem történt a per során – kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panasz keretében nyerhetnének – az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére – jogorvoslatot. Mindez az alkotmányjogi panaszra vonatkozó Abtv. 31. § *res iudicata* szabályával sem áll ellentétben, mert az minden esetben alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozik, nem alkalmazási tilalom kimondásáról szól. Ha a hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett ügyekben alkalmazási tilalmat rendelt a testület, de ez a panaszos ügyére nem vonatkozott, meggyőződésem szerint alapjogvédelmi szempontból kifejezetten kívánatos, hogy az Alkotmánybíróság a kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kérő alkotmányjogi panaszt érdemben elbírálja. Ahogy arra már utaltam, az Alkotmánybíróságnak ilyen esetekben az egyedi ügy jellegére tekintettel, mérlegelési jogkörében kell eldöntenie, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglaltak fennállnak-e, vagyis az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy a testület a főszabálytól eltérően határozza meg a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát. E rendelkezés kifejezetten lehetővé teszi az alkalmazhatóság kizárásának tág körű kezdeményezését.

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Abtv. preambuluma az Alaptörvény védelmének körébe tartozó feladati között az Alaptörvényben biztosított jogok védelmét kifejezetten nevesíti. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti szabályokból egyértelműen megál-

lapítható, a jogintézmény elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve bírói döntés által okozott jogsérelm orvoslása.<sup>5</sup>

A végzés többségi indokolásának érvelése a kizárólag alkalmazási tilalom elrendelésére irányuló alkotmányjogi panaszok benyújtási lehetőségét véleményem szerint szükségtelenül korlátozza, és ezáltal az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati képességét csorbítja.

## JEGYZETEK

1. A Kjtj. 8. § (1) bekezdése szerint: „A kormánytisztviselői jogviszonyt a) a kormánytisztviselő lemondással, b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”
2. 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.
3. Megjegyzem, e következtetésre az Alkotmánybíróság azért jutott, mert a 35/2011 AB határozatban olyan alaptörvény-ellenes jogszabály konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását kezdeményezték a bírák, amelyet a bíróság szintén konkrét utólagos normakontroll keretében semmisített meg. Igaz, hogy a határozatban a testület nem mondta ki, hogy alkalmazási tilalmat önállóan is lehet kezdeményezni abban az esetben, ha egy alkotmánybírósági határozat absztrakt normakontroll-eljárás vagy alkotmányjogi panasz alapján állapít meg alaptörvény-ellenességet, de erre már csak azért sem került sor, mert a határozat. alapjául szolgáló konkrét ügyben e kérdésekben a testületnek nem kellett döntenie.
4. Abtv. 45. § (1) bek.: „A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható...”
5. 3367/2012. (XII 15.) AB végzés.

## REKVIEM A KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉGÉRT

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) működése első húsz évében többek között azért vált emblemikus intézménnyé, mert elkötelezetten építette és védte az alkotmányos értékeket, a demokratikus jogállamot. Az AB a legkülönbözőbb/legkülönbözőbb területeken – nagy jelentőségű határozatokkal – segítette a jogállam intézményrendszerének kiteljesedését, s olykor közvetlen támogatást nyújtott a megvalósítás technikáját illetően is. Ezek közül az egyik legjelentősebb témakör volt a jogalkotó hatalom aktusainak (elsősorban a Parlament által alkotott törvényeknek) abból a szempontból való felülvizsgálata, hogy a jogalkotási eljárás megfelelt-e az Alkotmányban lefektetett szabályoknak. Egy alkotmányos demokráciában ugyanis nem születhetett meg mindenre kötelező magatartási szabály – jogszabály – másképpen, mint az Alkotmányban (Alaptörvényben) meghatározott szigorú rend szerint. Amennyiben a jogalkotási eljárás nem volt alkotmányos, az AB az érintett jogszabályt megsemmisítette. Döntéseiben kifejtette, hogy az ilyen jogszabály „közjogilag érvénytelen”; márpedig ha maga a normaalkotás folyamata nem felel meg a jogállamiság követelményeinek, az érintett jogszabályból érvényes kötelezettség nem fakadhat.

Az AB a 6/2013. (III. 1.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) – mely egyébként a vallás-szabadság kérdésével foglalkozott – a fenti útról leért. Tartalmilag lényegében azt deklarálta, hogy a továbbiakban nem kíván közjogi érvénytelenség címen jogszabályokat megsemmisíteni. Amennyiben ez az állítás igaz, úgy az Abh. a parlamentáris jogállam koporsójába újabb szöveget vert, ugyanis a továbbiakban gyakorlatilag mindenfajta formalitás mellőzésével lehet majd jogot alkotni a Parlamentben.

Jelen írás első részében a lelkiismereti és vallás-szabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Egyhtv.) megalkotásának körülményeivel foglalkozom, majd bemutatom, hogy az AB milyen következtetésekre jutott. Az írás második felében pedig megvizsgálom, hogy az AB álláspontja miért tarthatatlan, és végül

az Abh.-ból fakadó lehetséges következményeket mutatom be.

Az Abh. részben olyan egyházak alkotmányjogi panaszra alapján született, melyeket én képviseltem az AB előtt, az írásban szereplő alkotmányjogi érvek a beadványaimban szerepeltek, az AB előtt tehát ismertek voltak.

### AZ EGYHTV. MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATA

Magyarország Országgyűlése 2011. december 30-án elfogadta Egyhtv.-t, mely 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az Országgyűlési Napló interneten hozzáférhető információi alapján az Egyhtv. megalkotására a következő rendben került sor:

– Az Egyhtv. elfogadására vonatkozó törvényjavaslatot 2011. december 21-én a késő esti órákban nyújtotta be Lázár János országgyűlési képviselő.

– 2011. december 22-én már ki is jelölték az irományt tárgyaló illetékes bizottságokat: az Emberi Jogi Bizottságot, az Alkotmányügyi Bizottságot, valamint az Oktatási Bizottságot.

– Az első helyen kijelölt Emberi Jogi Bizottság december 22-én reggel 9 óra 9 perckor kezdte tárgyalni az előterjesztést, és 9 óra 53 perckor már be is fejezte az ülését. Az Alkotmányügyi Bizottság ülésének jegyzőkönyve interneten nem érhető el, de az látható, hogy december 22-én összesen 3 óra 17 percet ülésezett, napirendjén feltehetően számos kérdés szerepelt az Egyhtv. tervezetén kívül is, tehát a teljes időkeretet nem fordították erre a kérdésre. Az Oktatási Bizottság december 22-ei ülésének jegyzőkönyve szintén nem érhető el az interneten, de az megállapítható, hogy az aznapi ülés mindössze 42 percig tartott. A bizottsági ajánlások egymondatosak voltak, a törvényjavaslat érdemi elemzését nem tartalmazták, pusztán deklarálták, hogy javasolják általános vitára bocsátását.

– Szintén ugyanezen a napon, azaz 2011. december 22-én a törvényjavaslat felkerült az Országgyűlés 2011. december 22-i napirendjére. Az általános

AMENNYIBEN A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS NEM VOLT ALKOTMÁNYOS, AZ AB AZ ÉRINTETT JOGSZABÁLYT MEGSEMMISÍTETTE. DÖNTÉSEIBEN KIFEJTETTE, HOGY AZ ILYEN JOGSZABÁLY 'KÖZJOGILAG ÉRVÉNYTELEN'

vita is teljes egészében és érdemben lezajlott ezen a napon. A törvényjavaslathoz szintén csak ezen a napon (tehát december 22-én) 19 óráig lehetett módosító indítványokat benyújtani. A törvényjavaslathoz összesen 25 módosító indítvány érkezett, melyek közül az ellenzéki indítványokat az Országgyűlés kivétel nélkül elutasította, vagy nem is szavazott rólok (ez utóbbi nem ellentétes a Házsabállyal, nem minden módosító indítványról kell szavazni, csak azokról, amelyek bizonyos támogatottságot élveznek). Fontos körülmény, hogy a törvényjavaslathoz benyújtottak egy sürgősségi tárgyalásra vonatkozó indítványt, erről azonban a Parlament nem szavazott, így a törvényjavaslat elfogadására az általános szabályok vonatkoztak (volna). (Tény, hogy az Országgyűlés döntött az időkeretben történő tárgyalásról, de az a sürgősségi eljárástól teljesen eltérő jogintézmény.)

– 2011. december 28-án került sor a részletes vitára.

– 2011. december 30-án a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványokról döntött a T. Ház, és még aznap sor került a zárószavazásra is. Erre azért volt lehetőség, mert a Parlament megszavazta – szigorúan erre a kérdésre vonatkoztatva – a Házsabálytól való eltérést.

– A köztársasági elnök még *aznap* aláírta a törvényt, és azt 2011. december 31-én ki is hirdették.

– Összegezve tehát: az Egyhtv. 2012. január 1-én hatályba lépett, a rá vonatkozó javaslat benyújtása után 10 nappal.

## AZ ABH MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az AB először – szokásos módon – összefoglalta a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos gyakorlatát (erről az Abh kritikája kapcsán részletesebben fogok szólni, ezen a helyen csak a határozatban különösen fontosnak tartott elemeket emelem ki).

Az AB hangsúlyozta, hogy a Házsabályt általánosan megszeghetőnek, megkerülhetőnek nem lehet tekinteni, ez ellentétes lenne a jogállamiság elvével. A testület leszögezte, hogy a Házsabály lényeges megsértésével elfogadott törvény közjogilag érvénytelen, ami megalapozhatja akár a visszamenőleges hatályú megsemmisítést is. Az AB arra is rámutatott továbbá, hogy az Országgyűlés ülésének összehívása, továbbá az ülés napirendjének szabályszerű közlése a képviselőkkel (a Házsabály szerint két nappal az adott ülés előtt) a képviseleti hatalom gyakorlásának lényeges feltétele. Mindemellett, a demokratikus hatalomgyakorlás magában foglalja a jogállami intézményrendszer hatékony működését és a köz ér-

dekében végzendő képviselői munka alkotmányos védelmét, melynek lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalról történő beható vizsgálata. Végül az AB összefoglalóan kimondta: a Házsabály országgyűlési napirendre vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői munka garanciájának minősül, megsértése „súlyos eljárási szabálytalanság”.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Egyhtv. megalkotására konkrétan a Házsabály 23. § t) pontjának, 47. § (1) bekezdésének, 98. § (3) bekezdésének, 99. § (3) bekezdésének, illetve 101. § (2) bekezdésének megfelelően került-e sor.

Az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a Parlament rendkívüli ülésszakának napirendjére megfelelő számú országgyűlési képviselő ajánlásával került fel az Egyhtv. tervezete. A testület ugyanakkor leszögezte, hogy az Egyhtv. sietős megalkotásának elfogadható indoka nem volt, hiszen az Alaptörvény végrehajtását szolgáló sarkalatos törvényeknek – így a vallásszabadságról szólóknak is – elegendő lett volna 2012. június 30-ig megszületniük. A napirendre tűzés tehát nem felelt meg a Házsabálynak [a 39. § (6) bekezdésének és a 98. §-nak], ugyanis a villámgyors napirendre tűzés önmagában alkalmas volt arra, hogy a képviselőket megfossza attól, hogy a törvényjavaslatot megfelelően megismerjék, és képviselői jogukat felelősen gyakorolhassák.

Az AB összefoglalóan kimondta: „A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.”

Ellentétben az Abh megállapításával, véleményem szerint az Egyhtv. megalkotása nem felelt meg a Házsabály vonatkozó rendelkezéseinek; és ami még fontosabb, a legalapvetőbb, az Alaptörvényből fakadó alkotmányos követelményeknek sem.

## AZ ABH KRITIKÁJA, AZ EGYHTV. KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉGE

Álláspontom szerint az AB a közjogi érvénytelenség kimondására vonatkozó indítvány elutasításával átlépte a Rubicon; alapvető közjogi téziseket tagadott meg, aminek következményei beláthatatlanok.

Az AB töretlen gyakorlata volt, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja, és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. A testület már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]”<sup>1</sup> Az AB több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvénytelenség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – *megfelelő indítvány alapján* [kiemelés tőlem – KD] – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.”<sup>2</sup> Az AB azt is többször leszögezte, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő.

Az ítélezési gyakorlatban jelentős állomás volt a 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, melyben a testület kiemelte, hogy az Országgyűlés ülésének szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képvisleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képvisleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítik, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogok gyakorlása, a képviselői kötelezettségek teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében, valamennyi képviselő tartalmilag egyenrangúan láthassa el azt a feladatot, amelyre közjogi tisztsége kötelezi. Az országgyűlési ülés napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házzsabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás és képvisleti hatalomgyakorlás elvét is sérti, mivel így a törvényhozási – azaz a képvisleti – eljárás kiszámíthatatlanná válik.

A Házzsabály 23. § *t)* pontja szerint a Házbizottság az Országgyűlés ülésének napirend-tervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi. Ez a rendelkezés elsősorban a nyilvánosság tájékoztatását segíti elő az Országgyűlés üléseiről, de a jogintézmény az országgyűlési képviselők értesítésére is szolgál. A közzététel, illetve a közzététel általi értesítés elmulasztása a képviselők jogainak gyakorlását, a plenáris és bizottsági vita ésszerű rendben történő

lefolytatását, és ezáltal a törvényhozási folyamatot lehetetleníti el.

Az Egyhtv. megalkotására vonatkozó törvényjavaslatot 2011. december 21-én késő este nyújtották be a Parlamentnek. Ehhez képest már másnap reggel az Országgyűlés napirendjén szerepelt, általános vitára bocsátva. Ez az eljárás önmagában véve több helyen sértette a Házzsabályt.

Elsőként, a bizottsági ajánlás nem pusztán formális, a kijelölt bizottságoknak a törvényalkotás ezen szakaszában komoly, érvekkel alátámasztott ajánlásban kell kifejtetniük arra vonatkozó véleményüket, hogy az adott törvényjavaslat általánosságban véve alkalmas-e tárgyalásra, vagy esetleg olyan komoly

hiányosságban szenved, amely miatt még az általános vita megkezdése sem indokolt. Ehhez képest az, hogy a kijelölt bizottságok egymondatos ajánlásban, mindenfajta érdemi analízist mellőzve ajánlották általános vitára a az Egyhtv. megalkotására irányuló

törvényjavaslatot, súlyosan sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó demokratikus jogállamiság elvét és az országgyűlési képviselők Alaptörvény 4. cikkének (1) bekezdéséből fakadó azon jogát és kötelezettségét, hogy a közügyek megvitatásában érdemben részt vegyenek.

Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben az AB nyomatékosan rámutatott arra a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában, hogy a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban; itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. A bizottságok által látja el az Országgyűlés ellenőrző és kivizsgáló feladatát, így az ott történtek nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától. A pusztán szavazógéppé silányítás, érdemi állásfoglalás nélküli ajánlások kiadása nem egyeztethető össze ezen szervek alkotmányos jogállásával.

Demokratikus jogállamban az országgyűlési bizottságok betöltik szakmai előkészítő és ellenőrző funkciójukat, ezzel ellentétes értelmezés a bizottságok alkotmányos funkciójának totális kiüresítéséhez és működésük alaptörvény-ellenességhez vezet. Valójában a szóban forgó törvényjavaslatot bizottsági ajánlás nélkül vették fel a napirendre – egy merőben formális, egysoros ajánlás ugyanis nem tekinthető olyan dokumentumnak, mely teljesíti a bizottsági ajánlásokkal szemben minimálisan támasztható alkotmányossági követelményeket.

TARTALMILAG LÉNYEGÉBEN AZT DEKLARÁLTA, HOGY A TOVÁBBIÁKBAN NEM KÍVÁN KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉG CÍMÉN JOGSZABÁLYOKAT MEGSEMMISÍTENI.

Jelen ügyben nagyon tanulságos az Emberi jogi bizottság 2012. december 22-ei ülésének jegyzőkönyve, mely eklatánsan bizonyítja az eljárás jogállamiságot sértő módját. Az összes ellenzéki párt képviselője vehemensen tiltakozott amiatt, hogy a jogszabálysöveget érdemben megismerni nem volt módjuk, és már ekkor hangoztatták azon álláspontjukat, hogy a törvény emiatt (is) közjogilag érvénytelen. A bizottság a jegyzőkönyv tanúsága szerint gyakorlatilag nem folytatott érdemi vitát a törvényjavaslatról, hanem azt 45 perc után általános vitára ajánlotta – természetesen csak merőben formális értelemben: az ajánláshoz érdemi elemzést nem fűzött, ennyi idő alatt ez képtelenség is lett volna. Ne feledjük, a törvény 55 §-ból áll, a COMPLEX Jogtárból nyomtatva 8 oldalnyi, szövegértés szempontjából objektíve nehéznek minősülő jogszabálysöveg. Azt állítani, hogy 45 perc alatt egy ilyen hosszú és fontosságú törvénytervezetet érdemben meg lehet vitatni, abszurditás, egyben megcsúfolása a parlamenti bizottságok közjogi szerepének és felelősségének.

A bizottsági ajánlásokkal kapcsolatos további komoly hiányosság, hogy azt a Házzsabály 101. § (3) bekezdésével ellentétesen a képviselők nem kapták meg az adott ülésnap előtt legalább 3 nappal. Ez a szabály garanciális jellegű alkotmányos rendelkezés, melynek célja annak biztosítása, hogy a képviselők kiérlelt, megfontolt döntést hozhassanak az adott tárgykörben, melyhez fontos fogó-dzó a bizottsági szakmai szempontokon nyugvó ajánlás.

Mindezeket túl, az Országgyűlés 2011. december 22-i napirendjére egyéb okból is házszabályellenesen került fel a törvényjavaslat. A napokkal korábban kiadott napirend tartalmazott egy olyan pontot, mely az új egyházügyi törvény javaslatának általános vitájára vonatkozott. Ezt a pontot – nem lehet pontosan megállapítani, hogy mikor, de valószínűsíthetően december 22-én a délelőtti órákban – „kiegészítették” a törvényjavaslat konkrét irományszámával. Még ha feltételezzük is, hogy erre a(z) alkotmányjogi szempontból a fentebb kifejtettek alapján nemlétezőnek tekintendő) bizottsági ajánlások benyújtása után került sor, ez a megoldás érvényesnek semmiképpen nem tekinthető. Az Országgyűlés nem tartotta be ugyanis a Házzsabály 47. §(1) bekezdésének azon alapvető jelentőségű rendelkezését, hogy a napirendet az adott ülésnap előtt két nappal meg kell küldeni a képviselőknek. Ez a rendelkezés szintén alkotmányos jellegű garanciát tartalmaz –

JELEN ESETBEN PÁR ÓRA ÁLLT A KÉPVESELŐK RENDELKEZÉSÉRE AHHOZ, HOGY EGY TELJESEN ÚJ JOGSZABÁLYSZÖVEGET MEGISMERJENEK, AZT ALAPOSAN ÁTTANULMÁNYOZZÁK, ÉS MEGALAPOZOTT VÉLEMÉNY ALAKULJON KI BENNÜK.

annak biztosítéka, hogy a képviselők a jogállamiság elvének részét képező demokratikus jogalkotás követelményének megfelelően érdemben képesek legyenek részt venni a törvényalkotás folyamatában.

A konkrét ügyben ráadásul vadonatúj szabályozásról volt szó, melynek fontosságát jelzi, hogy a témát – a vallásszabadságot – sarkalatos törvényben kell rendezni. Amennyiben egy képviselő alkotmányos feladatát komolyan veszi, nem szorítkozhat pusztán a normaszöveg megismerésére, hanem háttérutakat, elemzéseket kell végeznie és a szöveget számos szempontból megvizsgálnia. Így elemeznie kell a szöveg tartalmát és jogrendszerbeli kompatibilitását, az Alaptörvénynek és a nemzetközi jognak való megfelelését. Amennyiben ez elmarad, azt nyugodtan nevezhetjük a képviselő részéről „közjogi felelőtlenségnek”. A közjogi felelőtlenség súlyosabb esetben – miként az jelen ügyben is történt – az érintett törvény közjogi érvénytelenségéhez is vezet, hiszen az alkotmányos jogalkotás nem pusztán megfelelő szavazatarányt jelent, hanem egy minimálisan megfelelő minőségű normaszöveg létrejöttének – legalább elvi – parlamenti eljárásjogi biztosítottságát is.

A napirendre vételnek tehát nem lehet alkotmányosan elfogadható módja az, hogy a napirend „bánkó csekket” tartalmaz, azaz olyan pontokat, amelyeket akkor töltenek fel tartalommal, amikor az adott önálló indítványt – esetünkben törvényjavaslatot – benyújtják. Ez az eljárás megkerüli a napirend megalkotására vonatkozó szabályok garanciarendszerét, azt teljesen kiüresíti. Önmagában ugyanis az, hogy a napirenden szerepelni fog egy „egyházügyi törvény megalkotására vonatkozó javaslat”, még nem elegendő információ a képviselők számára ahhoz, hogy a vonatkozó törvény megalkotásában érdemben részt vegyenek. A napirendi ponthoz ugyanis kapcsolódik egy előterjesztés, konkrét tartalommal – esetünkben konkrét és indokolt törvényjavaslattal – amelyről valójában a vita folyik. Ennek ismerete nélkül valódi munkát folytatni nem lehet, a törvényalkotás folyamata pusztán formalitással degradálódik, súlyosan sértve az Alaptörvény B) cikkéből folyó demokratikus jogállamiság elvét, valamint a parlamenti képviselőknek az Alaptörvény 4. cikkéből folyó, a köz érdekében végzendő tevékenységének elvét is.

Az azonnali napirendre tűzés továbbá – indirekt módon – sértette a Házzsabály 99. § (3) bekezdését. Ez a szabály azt mondja ki, hogy még sürgősségi tárgyalás esetén is a sürgősséget elrendelő ülést kö-

vető ülésen lehet megkezdeni az adott törvényjavaslat tárgyalását. Amennyiben a speciális eljárásnak minősülő sürgősségi eljárásban is egy ülésnapot kell várni az érdemi tárgyalás megkezdéséig, akkor a normál tárgyalási módban ez mint minimumszabály evidensen érvényesül, amit az Országgyűlés nem tartott be. Nem vitásan a Házsabály ezen normája is olyan rendelkezés, melynek alapvető alkotmányos jelentősége van, és ugyancsak annak biztosítását szolgálja, hogy a képviselők érdemben részt vehessenek a Parlament munkájában, az Alaptörvény előírásának megfelelően. (Felhívom a figyelmet arra, hogy feltéve, de nem megengedve, hogy a sürgősségről döntött a Parlament, de ez a döntés valamilyen szerepet az Országgyűlési Naplóban, az eljárás akkor is házsabály-sértő, ugyanis a sürgősségről először döntést hozó ülésen – 2011. december 22-én már tárgyalták is a törvényjavaslatot, azaz nem a „következő” ülésen került rá sor.)

Az Országgyűlés honlapján egyébként az szerepel, hogy az Egyhtv. megalkotása kapcsán „2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő rendkívüli ülésnapirendjére vételének kezdeményezése megfelelő számú aláírással” megtörtént, ugyanakkor ennek a képviselői kezdeményezésnek egyéb nyomát sehol nem látni. Minthogy ez az irat az Országgyűlési Naplóban nem szerepel, kétes, hogy az indítvány valóban benyújtásra került-e. Ha feltételezzük is, hogy ez mégis így van, tehát a törvényjavaslat – szigorúan formai szempontból – a Házsabály rendelkezéseinek megfelelően került fel a napirendre – az Egyhtv. megalkotásával kapcsolatban további aggályok is felvethetők.

Súlyosan alaptörvény-ellenes az, hogy módosító indítványokat csak 2011. december 22-e 19 óráig – azaz kevesebb mint egy napig – lehetett benyújtani a törvényjavaslatához. A módosító indítványok benyújtása alapvető eszköz a parlamenti képviselők kezében arra, hogy a jogalkotást érdemben befolyásolják. Előterjesztésük azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a jogalkotás későbbi szakaszában már csak a módosítással érintett szakaszokhoz lehet kapcsolódó módosító indítványt benyújtani. Legyen mégoly problematikus egy rendelkezés, ha ahhoz bármilyen okból nem nyújtottak be módosító indítványt, a vita további részében érintetlen-érinthetetlen marad (ide nem számítva a zárószavazás előtti módosító indítvány intézményét, amely viszont nagyon szűkre szabottan, kivételes esetekben alkalmazható eszköz).

Jelen esetben pár óra állt a képviselők rendelkezésére ahhoz, hogy egy teljesen új jogszabálysöveget megismerjenek, azt alaposan áttanulmányozzák, és

megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban, majd ezek után még megalapozott módosító indítványokat is kellett volna benyújtaniuk. Ez gyakorlatilag lehetetlen feladat. Ilyen rövid idő alatt komoly képviselői-jogalkotói munkát nemhogy elvégezni, elkezdni sem lehet.

Összességében megállapítható hogy az Egyhtv. megalkotásakor az érdemi képviselői munkát biztosítani hivatott alkotmányos garanciákat teljesen kiiktatták. Ezt a helyzetet nem teszi alkotmányossá az sem, hogy a részletes vitára „csak” hat nappal később került sor – eddig az időpontig ugyanis a jogalkotás főiránya eldőlt –: ismételten utalok a módosító indítványok benyújtására rendelkezésre álló rendkívül szűkös határidőre. Ugyanakkor általánosságban is úgy vélem, hogy a jogalkotás egyes szakaszainak önmagukban is alkotmányosnak kell lenniük, ugyanis az egyes részfolyamatokban később nem orvosolható hiányosságok az egész jogszabály tartalmára kihathatnak.

A fentiekkel összhangban maga az AB is megállapította, hogy a Parlament jogalkotási eljárása súlyos hibában szenvedett; az Egyhtv. javaslat „benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását”. Azaz, a fenti álláspontot az AB maga is osztotta. Ezek után teljesen érthetetlen az a megállapítás, hogy a fenti következtetés viszont nem a Házsabály egy (vagy több) konkrét rendelkezésébe ütközik, hanem csak bizonyos többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki.

Nehéz alkotmányjogászként értelmezni ezt a megállapítást. Az AB ezen mondata ugyanis teljesen értelmetlen; hiszen a jogalkotási folyamat megnevelését kimondó következtetésre nem valamiféle elvont kinyilatkoztatás, hanem a Házsabály vonatkozó rendelkezéseinek elemzése útján jutott a testület. A határozat összefoglaló mondata felett két bekezdéssel az AB még tudta, hogy mely házsabályi rendelkezéseket sért a jogalkotási folyamat [a Házsabály 39. § (6) bekezdését és 98. §-át]. Mi több, az elemzés úgy kezdődik, hogy a testület tételesen megadta, hogy mely házsabályi rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálja (Abh. IV. rész 5. pont), és azután az ezekből folyó követelményeknek megnevelést meg is állapította. A döntés tehát egyszerűen önmagának mond ellent.

A fentiekén túl is értelmezhetetlen az AB álláspontja. A „többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés” ugyanis az előbbieken kifejtettekkel össz-

AZ EGYHTV. MEGALKOTÁSAKOR AZ ÉRDEMI KÉPVISELŐI MUNKÁT BIZTOSÍTANI HIVATOTT ALKOTMÁNYOS GARANCIÁKAT TELJESEN KIKTATTÁK.



hangban éppenhogy nem kizárja, hanem feltételezi a konkrét házszabályi rendelkezések megsértését. A testület ugyanis – megismétlem – nem valamiféle „láthatatlan”, hanem a tételes jogban létező Házszabály alapján ítélkezett; való igaz, hogy egy komplex jogalkotási folyamat kapcsán. Nagyon fájó, hogy ha az alkotmányosság őrei látták a jogalkotási folyamat többlépcsős sérelmét – márpedig a határozat *expressis verbis* kimondja ezt –, akkor miért nem vonták le ennek a közjogi konzekvenciáit az Egyhiv. megsemmisítése formájában.

Több mint bántó továbbá, hogy az AB nem is merítette ki a közjogi érvénytelenségre vonatkozó panaszt. A beadványban ugyanis nem pusztán a képviselői munka ellehetetlenítésére hivatkoztak az indítványozók, hanem arra is, hogy a jogalkotási eljárás formális értelemben sem volt jogszerű. Ennek oka, hogy az Egyhiv.-t sürgősségi eljárásban fogadták el, de a sürgősségi eljárásra vonatkozó képviselői indítványról – nem tudni, hogy milyen okból – a Parlament nem szavazott. Sürgősséget márpedig kifejezetten el kell rendelni, elrendelés hiányában az általános szabályok szerint kell jogot alkotni.

Hangsúlyozandó ebben a körben az, hogy a Parlament rendkívüli ülészsaka nem jelenti azt, hogy a törvényjavaslatokat a normál menetnél gyorsabban, „sürgősséggel” tárgyalják. A rendkívüli ülészsak csak annyiban „rendkívüli”, hogy előre nem látható okból a Parlament az előre tervezett ülészsaknál többet ülésezik, azaz a képviselők kevesebbet vannak szabadságon. Egyébként a rendkívüli ülészsakon is a „rendes” szabályok érvényesülnek, így az általános szabályoktól eltérően tárgyalni egy napirendi pontot csak akkor lehet, ha arról a plénum kifejezetten döntött. Úgy vélem, hogy nem szükséges annak bizonyítása, hogy a plénum döntésének elmaradása dacára sürgősséggel tárgyalni egy törvényjavaslatot olyan súlyos eljárásjogi szabálysértésnek minősül, mely az érintett jogszabály közjogi érvénytelenségét

vonja maga után. Álláspontom szerint több mint bűn: hiba volt, hogy dacára a kifejezett, határozott és egyértelmű kérelemnek, az AB ezzel a kérdéskörrel egyáltalán nem foglalkozott.

\*

A konkrét ügyön messze túlmutat, hogy mi következik az Abh.-ból a jogalkotás alkotmányosságára nézve. Az Abh. logikája szerint ugyanis ezután csak akkor lehet közjogi érvénytelenséget megállapítani, ha a Házszabály valamely rendelkezését önmagában, mindenfajta egyébként bevett jogszabály-értelmezési metódus nélkül megállapíthatóan sérti a jogalkotás folyamata. Másképpen fogalmazva: soha, hiszen a jogalkotás folyamata mindig komplex, így „egyszerű” jogszabálysértésre szinte soha nem kerül sor.

Az AB zöld jelzést adott a képviselői jogok eliminálásának, alkotmányellenesen leértékelve ezzel a képviselők közjogi szerepét és felelősségét. Ezután bármely témában – az alapjogoktól kezdve gazdasági tárgyú törvényeken át a kultúráig – lényegében befejezhető a törvényalkotás, akár szűk egy nap alatt. A parlamenti képviselőknek esélyük sem lesz érdemi munkát végezni, valóságosan befolyásolni a törvényalkotói munkát, kiérlelt módosító indítványokat benyújtani, értelmesen megvitatni a törvényeket. Ez nem parlamentáris, demokratikus jogalkotás többé, hanem egy Országház-paraván, amelyet felhúztak a Törvénygyárház épülete elé.

A paravánt az Alkotmánybíróság egy hónap alatt felhúzta, lebontása – akárcsak az alkotmánybírói talár becsületének helyreállítása – évekbe fog kerülni. Ha egyáltalán sikerül.

## JEGYZETEK

1. Alkotmánybírósági Határozatok (ABH) 1992, 77, 85.
2. ABH 1997, 122.



# DÖNTÉS UTÁN

Rovatunkban ezúttal is ismertetjük a magyar Alkotmánybíróság közelmúltban hozott, emberi jogi vonatkozású határozatait és az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi fontos döntéseit.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

3/2013. (II. 14.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés –  
békés gyülekezéshez való jog*

A Lehet Más a Politika a Fővárosi Törvényszék egyik végzése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az ügy előzménye, hogy az LMP 2012. február 6-án a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) 6. §-ának megfelelően a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (továbbiakban: BRFK) bejelentette, hogy 2012. március 15-én a Hősök terén rendezvényt kíván tartani. A BRFK a bejelentéssel összefüggésben hatáskörének hiányát állapította meg, mert egy 2012. január 10-én kelt közterület-használati megállapodás alapján március 15-ére a Fővárosi Önkormányzat a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatalának használatba adta a Hősök terét (az Főváros összes frekvenciát, nagyobb terével együtt), amely így elveszítette közterületi jellegét. Az LMP a BRFK végzését joghatását tekintve rendezvényt megtiltó határozatként értékelte, és a Gytv. 9. § (1) bekezdés alapján kezdeményezte annak bírósági felülvizsgálatát. A Fővárosi Törvényszék azonban, szintén hatáskör hiányában, elutasította a keresetet arra hivatkozva, hogy a rendőrség az ügyben nem hozott érdemi elutasító döntést. A Fővárosi Törvényszék e végzésével szemben a békés gyülekezéshez való jog [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] sérelme miatt alkotmányjogi panaszt nyújtott be az LMP. Az ügy előadó bírója Balogh Elemér volt.

Az Alkotmánybíróság a panaszt megalapozottnak találta. Megállapította, és a határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként rögzítette, hogy az illetékes rendőrkapitányságnak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatos bejelentést elbíráló, hatáskör hiányát megállapító határozata olyan „államigazgatási határozat”, amellyel szemben a Gytv. 9. § (1) bekezdés alapján bírósági felülvizsgálat kérhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni.

Indokolásként a Testület rámutatott, hogy már a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat úgy rendelkezett, hogy a hatáskör hiányát megállapító határozat a jogorvoslat szempontjából az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Ráadásul a konkrét ügyben a BRFK arra alapozta hatáskörének hiányát

megállapító végzését, hogy a megkötött közterület-használati megállapodás következtében a bejelentés nem tartozik a Gytv. hatálya alá. Tehát a BRFK lényegében azt állapította meg végzésében, hogy az adott ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, vagyis ebben az esetben a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen egy érdemi elutasítást eredményezett. Ezért a Fővárosi Törvényszéknek a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján érdemben kellett volna vizsgálnia, hogy a rendőrségi végzés jogalapja valós és jogszerű volt-e. Tehát a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során döntést kellett volna hoznia abban a kérdésben, hogy a rendőrségi végzésben a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínrre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e annak megkötése.

Ilyen esetekben a jogvita eldöntésekor a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. Az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezést ezért behatárolja az a cél, hogy a közterület betölthesse funkcióját: a terület a közügyekre vonatkozó, közösen kinyilvánított vélemény fórumává válhasson. Jelen esetben a közterület-használati megállapodás jogszerűsége és indokoltsága is kérdéses. A Fővárosi Önkormányzat lényegében saját magának adott használati engedélyt, amikor a Fővárosi Közgyűlés képviselőjében eljáró bizottság a Fővárosi Közgyűlés hivatalának adta át a közterületek használatát. Ráadásul a vonatkozó önkormányzati rendeletek alapján politikai rendezvényekre, így az állami és önkormányzati ünnepekre sem kell közterület-használati engedélyt kérni. Tehát a fővárosi rendezvények lebonyolításához a Főpolgármesteri Hivatalnak nem volt szüksége megállapodásra, így alappal feltételezhető, hogy megkötésével joggal való visszaélés történt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az LMP Hősök terére bejelentett rendezvénye megtartható lett volna, ha a Fővárosi Törvényszék a BRFK végzésével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemben elbírálta volna. Az érdemi felülvizsgálat alaptörvény-ellenesen korlátozta a gyülekezés szabadságához fűződő jogot. Ezért az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság végzését megsemmisítette.

Balsai István alkotmánybíró egyetértett a megsemmisítő döntéssel és az alkotmányos követelmény meghatározásával. Azonban párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy ezt a döntést nem a gyülekezési jog megsértésére, hanem az Alaptörvény jogorvoslati jogot deklaráló XXVIII. cikk (7) bekezdésére kellett volna alapozni. A panaszos jogséremléme ugyanis lényegében abból ered, hogy a Fővárosi Törvényszék az érdemi felülvizsgálati eljárás lefolytatása helyett hatáskörének hiányát állapította meg.

Pokol Béla is egyetértett a rendelkező részben foglaltakkal, azonban kifogásolta a többségi indoklás azon eszmefuttatását, amely a gyülekezési jog közügyekre korlátozását mondja ki. Megítélése szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése e korlát nélkül mindenki számára biztosítja a békés gyülekezés jogát (vallási szervezetek, sportegyesületek gyűlései stb.), és a korábbi Alkotmány alapján álló alkotmánybírói gyakorlat a gyülekezési jog tekintetben sem vehető át aggálytalanul.

Bihari Mihály különvéleményt és párhuzamos indokolást is csatolt a határozathoz. Az alkotmánybíró nem értett egyet a Fővárosi Törvényszék végzésének alaptörvény-ellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével. Arra hívta fel a figyelmet, hogy a megsemmisített bírósági végzést követően az Országos Rendőr-főkapitányság, majd ezt követően a Fővárosi Törvényszék ismételt állást foglalt ebben az ügyben. A második bírósági végzés lényegében megfelelő iránymutatást adott a rendőri szerveknek a jövőre nézve, amikor kimondta, hogy a közterületek nem veszítik el „közterület” jellegüket amiatt, hogy rájuk nézve közterület-használati megállapodást kötöttek, ezért a rendezvény bejelentését érdemben el kell bírálni. Az az ügy sajátosságából fakad, hogy a második bírósági döntés a panaszos jogséremléme már nem orvosolhatta, tekintettel arra, hogy március 15-e után született meg, csakúgy, mint a panasznak helyt adó AB határozat. Bihari Mihály szerint az Alkotmánybíróság az alkotmánybírói törvény hatásköri szabályát lazítja fel, amikor megteremti magának azt a döntési lehetőséget, hogy egy több bírósági szintet megjáró ügyben melyik bíróság döntését vizsgálja felül, és semmisíti meg.

Ugyanakkor Bihari Mihály egyetértett az AB határozat rendelkező részében foglalt alkotmányos követelmény meghatározásának szükségességével. Azonban álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak részletesebb, konkrétabb és egyértelműbb formában kellett volna az álláspontját kifejeznie, részletesebb indoklás mellett.

Bihari Mihállyal szemben Bragyova András egyetértett a Fővárosi Törvényszék végzésének megsemmisítésével, azonban az AB határozatban meg-

fogalmazott alkotmányos követelmény meglátása szerint nem tudja elérni célját. Különvéleményében kifejtette, hogy az alkotmányos követelményből csak az az egyébként helyes következmény adódik, hogy a rendőrség akkor is érdemben fog dönteni a bejelentett rendezvényről, ha az adott területre vonatkozóan már érvényes közterület-használati engedélyt adtak ki. Azonban ez a gyülekezési jog sérelmét még nem oldja meg, mert a rendőrség az érdemi eljárás lefolytatását követően a jelenlegi szabályok alkalmazásával nem juthat más eredményre, mint a bejelentett rendezvény megtiltása. A gyülekezési jog korlátozását ugyanis nem a rendőrség határozata, hanem a Fővárosi Önkormányzat idézte elő a közterület használatának önmaga számára történt engedélyezésével. Ez a döntés, a közterület-használati hozzájárulás jelenleg nem minősül közigazgatási határozatnak, így nem is támadható bíróság előtt. Ezért Bragyova András véleménye szerint alkotmányos követelményként azt kellett volna megállapítani, hogy a gyülekezési jogot korlátozó közterület-használati engedélyt („hozzájárulást”) a polgári perrendtartás alkalmazásában közigazgatási határozatnak kell tekinteni, aminek jogszerűségéről így a bíróság dönthetne.

#### 4/2013. (II. 21.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve  
Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés – vélemény-  
nyilvánítás szabadsága  
14/2000. (V. 12.) AB határozat*

Vajnai Attila alkotmányjogi panaszában a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.) önkényuralmi jelképek használatát tiltó 269/B. § (1) bekezdésének „ötágú vöröscsillag” fordulatának megsemmisítését kezdeményezte. A támadott rendelkezés szerint bűncselekményt követ el, aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet terjeszt, nagy nyilvánosság előtt használ, közszemlére tesz. A panaszost önkényuralmi jelkép használatának vétsége miatt marasztalta el a bíróság, amivel megítélése szerint sérült a véleménynyilvánítás szabadságához való joga [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés]. Indítványában kifejtette, hogy az ötágú vöröscsillag összetett jelkép, amelynek többféle jelentése van, ugyanis a munkásmozgalom eszméinek kifejezésére is használják, illetve a fasizmus elleni küzdelmet is szimbolizálja. Az ügy előadó bírójá Lévay Miklós volt.

A 14/2000. (V. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság már állást foglalt a vitatott büntetőtör-

vényi tényállás alkotmányosságáról. Ekkor a demokratikus társadalom védelmében a véleménynyilvánítás elfogadható korlátozásának ítélte az önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos, egyes konkrét magatartások tiltását. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) azonban a Vajnai kontra Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: Egyezmény) megsértéseként ítélte meg Vajnai Attila elítélését.

Az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panaszban előadott kérelem „ítélt dolog”-nak minősül-e. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Mivel a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése azonos tartalommal rögzíti, ezért a 14/2000. (V. 12.) AB határozatban foglalt megállapítások az Alaptörvény hatályba lépését követően is irányadóak. Az „ítélt dolog” azonban az Alkotmánybíróság relatív korlátja, mert indokolt meghagyni annak lehetőségét, hogy a változó körülményekre tekintettel ugyanabban az alkotmányossági összefüggésben új vagy más indokot találva ismételt alkotmányossági vizsgálatot folytathasson le. Ennek lehetőségét az alkotmánybírói szöveg törvény is biztosítja azáltal, hogy kivételt enged az „ítélt dolog” szabálya alól abban az esetben, ha a körülmények – különösen a tény- és jogkérdések – alapvetően megváltoztak. Az EJEB-nek a támadott jogszabályhely vonatkozásában tett megállapításai jogilag jelentős új körülményt teremtenek, ami szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.

Az Egyezmény 10. cikke deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságát. Az EJEB állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás korlátozását szorosan kell értelmezni, ezért annak szükségességét meggyőzően kell bizonyítani. Az Egyezmény 17. cikke továbbá azt is kimondja, hogy az Egyezmény egyetlen cikkét sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul. Azonban az EJEB megítélése szerint a Vajnai-ügy nem tekinthető a 17. cikk alá tartozónak, mivel nem igazolható, hogy a vöröscsillag viselése az önkényuralmi csoportokat szolgáló totalitárius elnyomás igazolásának vagy

népszerűsítésének szándékával történt. A strasbourgi testület indokolásában kifejtette, hogy a vöröscsillag nem tekinthető kizárólag a kommunizmust reprezentáló jelképnek, mivel az továbbra is a nemzetközi munkásmozgalom, valamint egyes törvényes politikai pártok szimbóluma is. Ezért a vöröscsillag viselése nem jelenti feltétlenül az önkényuralmi eszmékkel való azonosulást. Ennek fényében úgy ítélte meg, hogy a Btk. 269/B. §-ában foglalt tiltás túlságosan széleskörű, mert olyan tevékenységekre és eszmékre is kiterjed, amelyek egyértelműen az Egyezmény 10. cikkének védelme alá esnek. Ezért kifogásolta, hogy a Btk. vitatott rendelkezése nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy az önkényuralmi jelkép tényleges használata valóban önkényuralmi propagandának minősül-e. Az EJEB ezt az álláspontját később Fratanoló Magyarország elleni, valamint Fáber Magyarország elleni ügyében is megerősítette.

Az Alkotmánybíróság tehát ismételten, érdemben lefolytatta az önkényuralmi jelképek használata tényállás alkotmányossági vizsgálatát. A Testület ezúttal is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a büntetőjogi fenyegetettség indokolt lehet, mert a XX. század szélsőséges politikai diktatúráihoz kötődő szimbólumokkal összefüggő magatartások egyrészt érzékenyen érinthetik, illetve sérthetik az emberi méltóságot, másrészt ellentétesek az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrenddel. Ugyanakkor a büntetőjogi szabályozásnak kellően pontosnak, konkrétan és meghatározottnak kell lenni ahhoz, hogy az ne jelentsen aránytalan beavatkozást a véleménynyilvánítás szabadságába, illetve a tényállás a cél elérése érdekében a lehető legszűkebb körre vonatkozzon.

A Btk. támadott rendelkezése nem felel meg ennek a követelménynek. Túl tágra határozza meg a büntetendő magatartások körét, mert nem differenciál, hanem a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módozat vagy a kiváltott eredmény figyelembevétele az egyes szimbólumok esetében elengedhetetlen lehet. A jelképhasználat általános büntetendővé nyilvánítása ahhoz vezet, hogy olyan magatartások is büntetendők minősülnek, amelyek bűncselekménnyé nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság áttekinthetetlen az önkényuralmi jelképek használatának rendes bírói gyakorlatát is, ami megerősítette, hogy a támadott jogszabályhely jogbiztonságot sértően tágra nyitja a jogalkalmazók döntési mozgásterét. Az elmentmondásos bírói gyakorlatot csak tovább fokozza az EJEB Vajnai-ügyben megfogalmazott jogértelmezése.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapítására jutott, hogy a Btk. önkényuralmi jelképek használatáról szóló rendelkezése sérti a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], és ezen keresztül a véleménynyilvánítás szabadságát [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvénynek megfelelő új szabályozás kidolgozására megfelelő időt hagyva a Testület az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezést nem azonnali hatállyal, hanem 2013. április 30-ával semmisítette meg.

A határozathoz több alkotmánybíró is párhuzamos indokolást csatolt. Bragyova András szerint a támadott tényállásban foglalt alapjog-korlátozás vizsgálata alapján kellett volna az alaptörvény-ellenességet megállapítani. A Btk. 269/B. §-a a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása. E korlátozás igazolhatóságának mércéje a szükségesség és arányosság. Ha az alapjog-korlátozás indoka elfogadható, a szükségesség tovább bontható a korlátozás alkotmányos indokára és a korlátozás alkalmaságára. Bragyova András szerint egyes radikálisan szélsőséges antidemokratikus szimbólumok esetében a tiltás szükségessége indokolható lehet. Azonban a korlátozás absztrakt szükségességének elfogadása mellett is, az egyes politikai szimbólumok tiltása a jelenlegi alakjában nem alkalmas alkotmányosan igazolható célja – az alkotmányos demokrácia fennmaradásához szükséges társadalmi konszenzus fenntartása – elérésére. Nem alkalmas, mert csak egyes felsorolt szimbólumok használatát bünteti, nem a jelentésüket. Bragyova András arra is rámutatott, hogy a Btk. vizsgált rendelkezése egyes esetekben nem csak a nagy nyilvánosság előtti terjesztést tiltja. A demokratikus alkotmányos berendezkedést a kisebb nyilvánosság előtti antidemokratikus szimbólumhasználat kevésbé veszélyezteti, így a nagy nyilvánosság előtt tiltható szimbólumok szűkebb körben való használatának korlátozása már aránytalan alapjog-korlátozás lenne.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában az akkori Alkotmánnyal összhangban és a tényleges társadalmi helyzetnek megfelelően ítélte meg az önkényuralmi jelképek használatának tilalmát. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását az azóta felvetődő új körülmények tették szükségessé. Ilyen új körülménynek számít az EJEB hivatkozott határozatai mellett az a tény, hogy az ideiglenesnek szánt Alkotmányt felváltotta az Alaptörvény, ami egyúttal a jogállammá válás folyamatának befejezettségét is jelenti.

Kiss László alkotmánybíró a *pro futuro* hatályú megsemmisítéssel és a határozat indokolásával is egyetértett. Párhuzamos indokolásában azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy a rendes bírói gyakorlat orientálása érdekében az indokolásban, mintegy alkotmányos követelményként kellett volna rögzíteni, hogy mikor igényel a tényállásszerű magatartás büntetőjogi beavatkozást. A szimbólumok használatával megvalósuló véleménynyilvánítás korlátozását ugyanis csak az emberi méltósághoz való jog, továbbá a köznyugalom és ezen keresztül az alkotmányos rend védelme tehetik szükségessé. Azonban csak esetről estre dönthető el, hogy a Btk. 269/B. §-ába foglalt tényállásszerű magatartás sérti-e az emberi méltósághoz való jogot, s oly mértékben sérti-e a köznyugalmat, ami már az alkotmányos rend védelmét is szükségessé teszi. Az EJEB Vajnai-ügyben hozott ítéletéből is látható, hogy a valódi problémát önmagában nem a vöröscsillag használatának büntetőjogi tiltása, hanem annak az Egyezmény védelme alatt álló véleménynyilvánításokra történő alkalmazása okozta. Alkotmányos követelmény meghatározásával azonban biztosítható a büntetőjogi tiltás Egyezménnyel összhangban történő alkalmazása. Kiss László hangsúlyozta, hogy a *pro futuro* megsemmisítés alkalmat ad a jogalkotónak a megfelelő szabályozás kidolgozására, hiszen nem volna elfogadható, ha az emberi méltósághoz való jogot és az alkotmányos rendet sértő magatartások büntetőjogi szankció nélkül maradnának. A párhuzamos indokoláshoz Holló András alkotmánybíró is csatlakozott.

Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában annak a véleményének adott hangot, hogy a megsemmisítést csak a véleménynyilvánítás szabadságának aránytalan korlátozásával lehetett volna megindokolni. A tiltás alkotmányosan csak akkor igazolható, ha a szimbólum használata az általa megjelenített önkényuralmi eszmével való azonosulás nyilvános hirdetését és ennek népszerűsítését jelenti. E célzatot a Btk. vizsgált tényállása azonban nem tartalmazza. Pokol Béla a többségi indokolás számos megállapításával vitába szállt. Nem értett egyet azzal a többségi megállapítással, miszerint az egyének alapjogvédelmi szintjére egyszer lefektetett mérce egy-egy alapjog vonatkozásában a későbbiekben már nem módosítható, és a társadalmi közösség fennállása érdekében sem csökkenthető. Megítélése szerint az „egyéni alapjogok soha nem csökkenthető szintje” mint elvi tétel ezzel áll szemben. Az Alaptörvény közösségi célokat és funkciókat a korábbi Alkotmányhoz képest fokozottabban középpontba állító törekvése fényében ez a korábbi individualista



tétel már nem tartható. Pokol Béla nem értett egyet azzal a megközelítéssel sem, amely a normakontroll-eljárásban a jogbiztonság sérelmét a rendes bíróságok ellentmondó jogalkalmazási gyakorlatával igazolja. Ezzel szerinte a bírósági rendszeren belüli folyamatos eltérések megoldását a büntető szakbíróságok és a felettük álló Kúria helyett az Alkotmánybíróság vállalja magára. Továbbá helytelenítette, hogy az Alkotmánybíróság nem az Alaptörvényre, hanem a korábbi gyakorlatára és az ebben deklarált „alkotmányos büntetőjogra” hivatkozással állapította meg az alaptörvény-ellenességet.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke szintén alaptörvény-ellenesnek tartja az önkényuralmi jelképek használatát tiltó szabályt. Különvéleményt azért csatolt a határozathoz, mert szerinte az alaptörvény-ellenes rendelkezést a határozat kihirdetése napjával kellett volna megsemmisíteni, mert nincs a hatályban tartása mellett szóló alkotmányos indok. Paczolay Péter szerint a vizsgált jogszabályhely alkotmányosságát a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben kell megítélni. Az Alkotmánybíróság már a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában is eltért a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására korábban meghatározott mércétől, amikor a szimbolikus beszéd e formájának tiltását alkotmányosnak ítélte annak ellenére, hogy a tényállás nem tartalmazza az erőszak veszélyének vagy egyéni jogok fenyegetettségének az uszításnál meglévő elemét. A 2000-ben meghozott határozat felülvizsgálatát nemcsak az EJEB döntése, hanem az alkotmánybírósági gyakorlat fejlődése is indokolja. Ugyanis több AB határozat megerősítette azt a gyakorlatot, miszerint nincs alkotmányos indoka az erőszakkal vagy egyéni jogok sérelmével nem fenyegető véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátozásának.

Több alkotmánybíró azonban nem értett egyet az önkényuralmi jelképek használatát tiltó rendelkezés megsemmisítésével. Lenkovics Barnabás különvéleményében nyomatékosan rámutatott, hogy e jogszabályhely vizsgálatát az Alkotmánybíróság a többségi indoklásában is hivatkozott 14/2000. (V. 12.) AB határozatában elvégezte. „Ítélt dolognak” csak azért nem volt tekinthető az ügy, mert az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. A kettő közötti különbségre, az értékrendbeli hangsúlyeltolódások elemzésére azonban a határozat nem tért ki, holott ez alapján további, az Alaptörvényből kiolvasható érvekkel kiegészítve a korábban kifejtett álláspontot kellett volna fenntartani, és az indítványt elutasítani. Az Alaptörvény nagyobb súlyt adott „a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltósága” védelmének. A Nemzeti hitvallás kijelenti: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” Ahogyan az

„emberi lét” egyéni (individuális) és társadalmi (kisebbségi és nagyobb, lazább és szervezettebb) közösségi létformákra is értendő, úgy az egyes emberek méltósága is a közösségek méltóságává összegződik, és új jogi minőséget nyer. Ebben a szellemben hangsúlyozza az Alaptörvény Nemzeti hitvallása azt is, hogy „tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését”. Ezzel a Btk. vizsgált rendelkezéseinek célja is nagyjából azonos lett. Méltóságvédelmi alapon érvelve a vizsgált kérdés „ítélt dolog”-nak tekintendő. A különvéleményhez Balsai István és Szalay Péter alkotmánybíró is csatlakozott.

A határozathoz Szívós Mária alkotmánybíró is különvéleményt csatolt. Szerinte ebben az ügyben érdemi vizsgálat lefolytatásának sem lett volna helye, mert az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések 14/2000. (V. 12.) AB határozatra tekintettel ítélt dolognak tekinthetők. Érdemi eljárás lefolytatását csak a jogszabályi környezet alapvető módosítása indokolhatná, ami jelen esetben nem áll fenn. Pusztán az EJEB döntése nem tekinthető olyan új körülménynek, amellyel az új érdemi eljárás szükségessége igazolható. Azonban az érdemi elbírálás eredménye is csak a panasz elutasítása lehetett volna. A büntető bíróságoknak ugyanis minden esetben vizsgálniuk kell a cselekmény veszélyességét a társadalomra, így az alkotmánybírák többsége által hiányolt mérlegelést ma is el kell végezniük a jogalkalmazóknak. A bírósági gyakorlatot vizsgálva az is megállapítható, hogy a jogalkalmazók megfelelően eleget tesznek e mérlegelési feladatuknak.

### 3046/2013. (II. 28.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve  
Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdés*

Az alapvető jogok biztosa a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) kötelező óvodai részvétel korhatárának leszállítását, az iskolaérettség megállapítását meghatározó rendelkezéseinek normakontrollját kezdeményezte, továbbá indítványozta annak megállapítását, hogy az Nktv. hatályba léptető rendelkezései nem felelnek meg a jogállamiság elvéből fakadó kellő felkészülési idő követelményének. Az ügy előadó bírójá Lenkovics Barnabás volt.

A kellő felkészülési idő követelményének vizsgálata során az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette a korábbi Alkotmány alapján kifejtett gyakorlatát, tekintettel arra, hogy az a jogállamiság klau-

zuláját a hatályos Alaptörvénnyel megegyezően tartalmazta. A Testület már a 7/1992. (I. 30) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg. Az Nkt-t 2011. december 29-én hirdették ki, és rendelkezései főszabályként 2012. szeptember 1-én léptek hatályba, az iskolafenntartói jogok állami átvétele pedig 2013. január 1-én valósult meg. Vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nkt. elsődlegesen intézményi vonzatú átalakításokról rendelkezik, miközben az oktatás kötelező biztosítására, annak igénybevételére és ingyenességére vonatkozó szabályok alapvető változást nem mutatnak. Így a rendelkezésre álló idő elegendő arra, hogy az érintettek a jogszabályi rendelkezéseket megismerjék. Ezért az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő hiányára alapozott indítványozói kérelmet elutasította.

Az Nkt. alkotmányossági vizsgálat alá vont 8. § (2) bekezdése napi négy óra kötelező óvodai foglalkozáson való részvételt ír elő a harmadik életévét betöltött gyermekek számára. Az alapvető jogok biztosának érvelése szerint ez a rendelkezés sérti az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdését, miszerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Emellett az ombudsman véleménye szerint a kötelező óvodai nevelés korhatárának leszállítása sérti a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 18. cikk (1) bekezdését is, ami elismeri a szülők felelősségét a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A normakontroll-eljárás során az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikke a szülő jogai mellett deklarálja a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát is, valamint a szülőknek a kiskorú gyerekekről való gondoskodás, valamint a taníttatás kötelezettségét is rögzíti. Az Óvodai nevelés országos alapprogramja szerint az óvoda kiemelt feladata az anyanyelvi készségek, az életkornak megfelelő mozgásformák és viselkedés fejlesztése, a gyermekek testi, lelki, szellemi egészségének fejlesztése, a szocializáció, a művészeti nevelés, valamint az iskolai tanulmányokra való felkészítés. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e célok elérése indokoltá teszik az óvodai nevelést, ami a szülők jogainak szükséges korlátozásának tekinthető. A korhatár leszállítása és a konkrét óvoda megválasztásának korlátozása azonban valóban felveti az alapjog-korlátozás arányosságának

kérdését. Mivel azonban az Nkt. a gyermek öt éves koráig a szülő kérésére széles körben ad lehetőséget a kötelező óvodai nevelés alóli felmentésre, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Nkt. szabályozása kiállja a szükséges és arányos jogkorlátozás próbáját.

Az Nkt. másik vizsgált rendelkezése, a 45. § (2) bekezdés a tankötelezettség kezdetét főszabályként arra az évre teszi, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek hatodik életévét betölti. Azonban a szülő kezdeményezésére egy szakértői bizottság döntése alapján lehetőséget ad hét és nyolcéves korban is az iskolakezdésre. Az alapvető jogok biztosa ezt a rendelkezést is a szülői jogok korlátozásaként értékelte. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a gyermek iskolaérettségének megítélése elsősorban szakmai kérdés. Mivel az iskolaérettség vizsgálata eleve szülői kezdeményezésre indul, valamint az eljárás során figyelemmel kell lenni a szülők érveire és szempontjaira, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Nkt. e rendelkezése sem valósít meg alaptörvény-ellenes jogkorlátozást.

Az Alkotmánybíróság tehát érdemi normakontroll-eljárás lefolytatását követően elutasította az alapvető jogok biztosának indítványát.

Balogh Elemér alkotmánybíró nem értett egyet az indítvány elutasításával. Különvéleményében kifejtett álláspontja szerint indokolt lett volna a kötelező óvodai nevelést előíró rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítása és megsemmisítése. Alkotmányosan ugyanis nem igazolható, hogy miért a szülőnek kell kérelmeznie és bizonygatnia, hogy alkalmasabb hároméves gyermeke nevelésére, mint egy állami intézmény. Ezért az Nkt. támadott rendelkezése nincs összhangban a szülőknek az Alaptörvény XVI. cikkében biztosított, a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának jogával, de a gyermek érdekeit sem veszi kellően figyelembe. Balogh Elemér arra is rámutatott, hogy az Nkt. arra sincs tekintettel, hogy még a hatályos jogszabályok is számos alternatívát kínálnak az óvodáskorú gyermekek nevelésére. Ráadásul a kifogásolt rendelkezés a családot középpontba állító Nemzeti hitvallással és az Alaptörvény L) cikkével sincs összhangban. A különvéleményhez Bragyova András alkotmánybíró is csatlakozott.

A határozathoz Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke is különvéleményt fűzött. A többségi véleménytől eltérően nem találta a szülő nevelés megválasztásához való jogának igazolható és arányos korlátozásának a kötelező óvodai nevelés korhatárának leszállítását. Véleménye szerint elképzelhető, hogy egyes hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű családok esetén az intézményes

fejlesztés szélesebb lehetőséget biztosíthat a gyermek viselkedésének fejlesztésére és szocializációjára, mint a szülői otthon. Azonban semmiképp sem igazolt az, hogy a nem hátrányos helyzetű családok gyermekei esetén is erre a következtetésre lehet jutni. Sőt előfordulhat az, hogy egyes gyermekek esetén a szellemi-lelki fejlettségük, illetve más okok (koragyerekkori traumák, szülőhöz való erős kötődés stb.) miatt épp a kötelező óvodai részvétel lehet hátrányosabb, okozhat nagyobb törést, mint az otthoni megfelelő nevelés. Paczolay Péter véleménye szerint azokban az esetekben lenne indokolható a szülői jogok korlátozása, ahol ténylegesen igazolt, hogy a szülő – a gyermek jogaival és érdekeivel ellentétes módon eljárva – nem tudja biztosítani részére a megfelelő nevelést és társadalmi beilleszkedést.

#### IV/3411/2012. AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljáráshoz való jog*  
*Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében – védelemhez való jog*

Egy indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Győri Törvényszék bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elmarasztaló ítéletével szemben. A panasz alapja, hogy a nyomozást folytató rendőri szerv úgy foganatosította a gyanúsított kihallgatását, hogy annak időpontjáról, valamint a fogva tartás helyéről nem értesítették a kirendelt védőt. Ennek ellenére az első és a másodfokú bíróság sem zárta ki a felvett gyanúsított vallomást a bizonyítékok sorából. Ezzel a panaszos szerint sérült a védelemhez való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében] és ezzel összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való joga [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]. Az ügy előadó bírása Balsai István volt.

Mivel a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 57. § (3) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséhez hasonlóan biztosította a védelemhez való jogot, az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatát erre az ügyre is irányadónak tekintette. Eszerint a védelemhez fűződő jog magában foglalja a védő igénybevételéhez való jogot is. Ugyanakkor nem alkotmányos kötelezettség, hogy a védelem joga a büntetőeljárás egyes szakaszaiban azonos tartalommal és egységes részletszabályokkal érvényesüljön. Míg a bírósági tárgyalás megtartásának egyik akadálya a védő távolmaradása, addig az egyes nyomozati cselekményeknél csak a védő jelenlétének lehetőségét biztosítja a büntetőeljárás törvény (a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, további-

akban Be.) Ennek megfelelően önmagában a védő megjelenésének hiánya nem akadályozza a megalapozott gyanú közlését, a terhelt első és folytatódó kihallgatásainak foganatosítását. A védői jelenlét lehetőségként történő szabályozásának ellensúlyozásaként a büntetőeljárás jog számos olyan garanciális rendelkezést tartalmaz, amely a védelem jogát igyekszik erősíteni. Ezek közé tartozik a Be. azon rendelkezése is, miszerint a kirendelt védőt tájékoztatni kell a terhelt fogva tartásának helyéről, valamint kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről.

Az Alkotmánybíróság a panaszeljárás során megállapította, hogy az eljáró rendőri szerv a kirendelt védőt a kihallgatás időpontjáról és helyszínéről igazolható módon nem értesítette. Ezért a védő a kihallgatáson nem tudott jelen lenni. Az eljáró bíróságok nem fogadták el a panaszos azon érvelését, miszerint vallomását nem lehet bizonyítékként értékelni, mert azt a nyomozó hatóság az eljárási jogainak súlyos megsértésével szerezte be. A Győri Törvényszék ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a nyomozó hatóság nem sértett lényeges eljárási szabályt, mert a terheltet eljárási jogaira (az ún. Miranda-szabályra) részletesen figyelmeztette. Felhívták a gyanúsított figyelmét arra is, hogy számára védőt rendeltek ki, aki azonban a kihallgatáson nem vesz részt. Ezért a törvényszék következtetése szerint nem lehet szó a védelemhez fűződő jog olyan súlyos fokú megsértéséről, amely a vallomás bizonyítékként történő értékelését kizárná.

A törvényszék érvelését az Alkotmánybíróság nem tartotta elfogadhatónak. Megítélése szerint mind a vallomás megtagadásának lehetőségére történő figyelmeztetés, mind a védő igénybevételéhez való jog hatékony érvényesítése olyan jelentős büntetőeljárás garanciák, amelyek az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének védelmi körébe tartoznak. Éppen ezért a védői közreműködés hatékony biztosításának hiánya, csakúgy, mint a vallomás megtagadásának lehetőségére történő figyelmeztetés elmaradása, azzal a következménnyel jár, hogy a terhelti vallomás nem használható fel bizonyítékként. Az Alkotmánybíróság az eljárás során azt is észlelte, hogy a büntetőeljárások során számos esetben fordul elő, hogy a nyomozó hatóság az éjjeli órákban büntetőeljárásba vett és kihallgatott terhelt részére a kirendelt védőt telefax útján értesíti; úgy, hogy a védő nyilvánvalóan csak a következő munkanap reggeli óráiban, már a terhelti kihallgatás foganatosítását követően értesül az eljárási cselekményről. Az így foganatosított terhelti kihallgatások nem egyeztethetők össze az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez fűződő jog hatékony érvényesítésével.

Ezért az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében kimondta, hogy alkotmányos követelmény a terhelt érdekében kirendelt védő igazolható módon történő tájékoztatása a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról, oly módon, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.

E megállapítását követően az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a panaszos elítélése a kifogásolt terhelti vallomáson alapult-e. A vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a törvényszék elmarasztaló ítéletét nem e vallomásra alapozta. Ezért az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék ítéletének megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

*Enyedi Krisztián*

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÍTÉLETEIBŐL

## AZ EGYEZMÉNY 2. CIKKE AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG

### *Z. Lengyelország elleni ügye<sup>1</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező, Z. a lengyelországi Piában él. Lányja, Y. 2004 májusában állapotos lett. Nem sokkal később kiderült róla, hogy a terhesség előtt vagy annak korai szakaszában fekélyes vastagbélgyulladás alakult ki nála. A betegség tünetei – hányinger, hasi fájdalmak, hányás és hasmenés – folyamatos szenvedést és kényelmetlenséget okoztak neki. Ezt követően egyéb egészségügyi problémák is felléptek a kérelmező lányánál, amelyek miatt Y. 2004. májusa és szeptembere között három lengyel város (Piła, Poznań és Łódź) hat különböző kórházában járt. A szervezetében kialakult tályogok és sipoly miatt többször is megműtötték, a fekélyes vastagbélgyulladásra azonban csak gyógyszeres kezelés kapott.

Y.-t 2004. szeptember 4-én vérmérgezés miatt kórházba szállították, ahol azonnal megoperálták, és eltávolították a vakbélét. Mindezek ellenére az állapota tovább romlott, ezért intenzív osztályára került. Másnap az orvosok kivették a testéből az időközben elhunyt magzatát, szeptember 15-én pedig eltávolították a kérelmező lányának méhét is. Y. két héttel később, szepszis sokk következtében meghalt. Bátyja kérésére az orvosok nem végeztek boncolást.

2005. március 1-jén a lódzi kerületi ügyész gondatlanságból elkövetett emberölés gyanújával büntetőeljárást indított az ügyben, amelynek során kihallgatták a kérelmezőt és a lányát kezelő orvosokat is. Az eljárást 2006. május 26-án felfüggesztették. Ezt követően az ügyészség több szakértőt meghallgatott, akik egységesen azt állapították meg, hogy Y. közvetlenül a szepszisbe halt bele. A fekélyes vastagbélgyulladással kapcsolatos orvosi beavatkozások elmulasztása és a halál között azonban nem találtak közvetlen okozati összefüggést. Erre való tekintettel az ügyészség 2008. június 11-én megszüntette a nyomozást. Z. fellebbezett a döntés ellen, de az ügyet tárgyaló bíróság helyben hagyta a vádhatóság határozatát.

Időközben az orvosok ellen több fegyelmi eljárás is indult, azonban mindet megszüntették arra hivatkozva, hogy a lányt kezelő személyzet nem követett el hibát.

Az EJEB-hez benyújtott panaszában a kérelmező azt kifogásolta, hogy az orvosok nem részesítették megfelelő kezelésben a lányát a fekélyes vastagbélgyulladás tekintetében, valamint azt, hogy a lengyel hatóságok nem végeztek gyors nyomozást annak érdekében, hogy megállapítsák, ki a felelős Y. haláláért. Z. szerint emiatt a hatóságok megsértették az Egyezmény 2. cikkében foglalt élethez való jogból eredő eljárási kötelezettségeket. Panaszában továbbá a 8. és 14. cikk sérelmére is hivatkozott.

*A döntés.*<sup>2</sup> A bíróság megjegyezte, hogy a 2. cikk szerinti procedurális kötelezettségek megkövetelik az államoktól, hogy hatékony és független igazságszolgáltatási rendszert állítsanak fel, amely adott ügyben biztosítja a halál okának megállapítását és – amennyiben mulasztás történt – a vétkes orvosok felelősségére vonását. A testület ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy az Egyezmény ugyan nem garantálja a büntetőeljárás megindításához való jogot, de bizonyos, az élethez való jog megsértésével kapcsolatos esetekben büntetőjogi eszközöket is alkalmazni kell. A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint ugyanakkor az orvosi gondatlansággal kapcsolatos ügyekben az eljárási kötelezettségeknek nem csak büntető eljárás keretében lehet eleget tenni, hanem azáltal is, hogy polgári bíróság állapíthatja meg az orvosok felelősségét, és megfelelő jóvátételt ítélhet meg az érintett számára. Megfelelő megoldás lehet továbbá a fegyelmi eljárás indítása is.

Az eljárási kötelezettségek magukban foglalják az ésszerű gyorsaság követelményét is. Eszerint, ha a nyomozás lefolytatása akadályokba ütközik, a hatóságok kötelesek a legrövidebb időn belül megoldást találni a kialakult helyzetre annak érdekében, hogy fenntartsák a törvényes működésükbe vetett közbizalmat. A testület érvelése szerint egy kórházban történt halálesettel kapcsolatos gyors nyomozást továbbá az is indokolja, hogy az ellátás során elkövetett lehetséges hibák ismerete alapvető fontosságú a hiányosságok kijavítása és a hasonló tragédiák megelőzése szempontjából. Az ilyen esetek kivizsgálása ezért az összes, az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó biztonságát is szolgálja.

Az EJEB a lengyel hatóságok eljárásáról megállapította, hogy a nyomozás sikeresen tisztázta azokat a körülményeket, amelyek az orvosi személyzet bármilyen felelősségének megalapozásához szükségesek voltak. A bíróság a vizsgálat megállapításait ezért

nem kérdőjelezte meg. A nyomozás gyorsasága szempontjából pedig kiemelte, hogy az ügyészség addig, amíg az eljárás 2006. május 26. és 2008. június 11. között szünetelt, több szakvéleményt is beszerzett, és számos szakértőt meghallgatott. A testület ebben a tekintetben elfogadta azt, hogy a felmerült orvosi kérdések igen összetettek voltak, amelyek hosszabb és alapos vizsgálatot igényeltek. Ezért az az időtartam, ameddig az ügyet felfüggesztették nem minősül túlzottnak. A lengyel hatóságok eljárása következőképpen nem sértette az Egyezmény 2. cikkét.

Az EJEB a kérelem fennmaradó részét elutasította.

*Kommentár.* A bíróság ebben az ügyben a nyomozó hatóságok eljárását vizsgálta meg az Egyezmény 2. cikkéből fakadó procedurális kötelezettségek szemszögéből. A testület érvelése szerint a lengyel ügyészség kellő gondossággal derítette fel a kérelmező lánya halálának körülményeit, továbbá a büntetőeljárás is kellően gyors volt, annak ellenére, hogy azt hosszabb időre felfüggesztették.

*Buzás Péter*

## AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG

*G.B. és R.B. Moldova elleni ügye<sup>3</sup>*

*Az ügy körülményei.* G. B. és férje, R. B. a moldovai Ștefan Vodă-ban élnek. G. B.-n 2000. május 4-én, 32 éves korában, császármetszést hajtottak végre a helyi kórházban, amely közben az orvosa a tudta és beleegyezése nélkül eltávolította a petefészkeket és a petevezetéküket is. A sterilizálásnak súlyos egészségügyi és pszichológiai következményei lettek: G. B.-nek hosszú éveken át tartó kezelést kell kapnia a korai klimax tüneteinek enyhítése érdekében. Az orvosok továbbá különböző pszichológiai problémákat, többek között a neurózis egyik fajtáját és poszttraumatikus stresszszindrómát diagnosztizáltak nála.

A sterilizálást végző orvos ellen büntetőeljárás indult, amelynek során 2005 márciusában felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték. E döntést másodfokon is helyben hagyta a bíróság. A Legfelsőbb Bíróság 2005. augusztus 2-án azonban megsemmisítette a korábbi ítéletet, és újat hozott helyette, amelyben megállapította ugyan az orvos bűnösségét, de elévülés miatt nem szabott ki büntetőjogi szankciót.

A kérelmezők 2007-ben beperelték a kórházat és a műtétet végző orvost. Keresetükben – átszámítva – közel 66 500 euró vagyoni és nem vagyoni kártérítést, valamint a felmerült jogi költségek megtérítését követeltek. Kérték továbbá a bíróságot, hogy kö-

telezze a kórházat G. B. térítésmentes orvosi kezelésére mindaddig, amíg azt az állapota megköveteli. A bíróság részben megalapozottnak tartotta a keresetet: kimondta, hogy az intézmény köteles a kérelmezőt 2020-ig ingyenesen kezelni, kártérítésként azonban csak alig több mint 500 eurónak megfelelő összeget ítélt meg. A testület indokolása szerint a kérelmezők által követelt teljes összeg megfizetése súlyosan veszélyeztetné a kórház működését. G. B. és férje fellebbezett a döntés ellen, amelynek nyomán a másodfokon eljáró bíróság 35%-kal megemelte a nekik fizetendő összeget. A kérelmezők ezt sem tartották méltányosnak, ezért ismét fellebbezéssel éltek, a Legfelső Bíróság végül azonban helyben hagyta a másodfokú döntést.

A kérelmezők az EJEB-hez benyújtott panaszukban azt kifogásolták, hogy G. B. sterilizálása és a megítélt kártérítési összeg miatt sérültek az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében és a 8. cikkében foglalt jogaik. Az eljárás során később arra kérték a testületet, hogy ügyüket csak a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggésben vizsgálja meg. A bíróság helyt adott a kérelemnek, azonban az állítólagos jogsérelem mérlegelését csak G. B. tekintetében tartotta szükségesnek.

*A döntés.*<sup>4</sup> Az EJEB felidézte, hogy a „magánélet” tág fogalom, amely felöleli többek között az egyén testi és lelki integritásának védelmét is. Egy páciens akarata ellenére végrehajtott orvosi kezelés ezért beavatkozást valósít meg az érintett magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogába. A testület ebben az összefüggésben megjegyezte, hogy a moldovai bíróságok, bár az ítéleteikben nem hivatkoztak kifejezetten az Egyezmény 8. cikkére, korábban már megállapították, hogy a G. B. tudta és beleegyezése nélkül elvégzett sterilizálás súlyosan sértette a kérelmező testi és lelki integritását. A szubszidiaritás elvének megfelelően ezért a bíróság nem állapított meg ismét jogsérelmet ebben a tekintetben.

A testület ugyanakkor megvizsgálta a kártérítési összegét. Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy gyermeknemzés képességének elvesztése és a hosszú távú egészségügyi problémák miatt a sterilizálás különösen súlyos beavatkozásnak minősül, ami megfelelő kompenzációt igényel. A moldovai bíróságok által megállapított kártérítés azonban jóval alatta marad az EJEB gyakorlatában a 8. cikk megsértésével összefüggésben általában meghatározott elégtétel összegének. A bíróságok ezen felül, az elsőfokú döntés kivételével, nem indokolták megfelelő módon azt sem, hogy miért csak ekkora kártérítés jár a kérelmezőknek.

A testület elfogadhatatlannak tartotta azt az állítást, miszerint a kártérítési összeg megfizetése elle-

hetetlenítette volna a kórház működését. Érvelése szerint az állam minden esetben köteles fedezni az általa fenntartott kórház működésével kapcsolatban felmerült költségeket.

*Buzás Péter*

## AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Martin és mások Franciaország elleni ügye*<sup>5</sup>

*Az ügy körülményei.* 2005-ben a Midi Libre francia napilap megszerezte Languedoc-Roussillon régió Regionális Ellenőrzési Hivatalának előzetes jelentését, amely megállapította, hogy a régió vezetősége visszaéléseket követett el egy olyan időszakban, amikor a francia szenátus egyik tagja volt a regionális tanács elnöke. A napilap több cikket is közzétett az ügyről, és részleteket is idézett a jelentéstervezetből, noha az jogilag „bizalmas”-nak minősült. Az információk nyilvánosságra kerülése után a tanács elnöke feljelentést tett az újságírók ellen hivatali titok megsértése (‘recel de violation du secret professionnel’, Code Pénal, Article 321-1) miatt. A büntetőeljárás során annak kiderítésére, hogy az újságírók milyen körülmények között szereztek meg a bizalmas jelentés egy példányát, a vizsgálóbíró házkutatást rendelt el az újság szerkesztőségében. A házkutatásra hónapokkal a cikk megjelenése után, 2006 júliusában került sor, amelynek során az újság szerkesztőségét egy informatikai szakértő segítségével vizsgálták át, különböző dokumentumokat foglaltak le, továbbá másolatokat készítettek az újságírók számítógépeinek merevlemezeiről. A merevlemezek elemzése során két újságíró gépén sikerült a jelentés nyomait azonosítani. Azt viszont a vizsgálat nem tudta kideríteni, hogy ki volt az a személy, aki a bizalmas jelentést átadta vagy elküldte az újságíróknak, sem azt, hogy az illetőt titoktartási kötelezettség terhelt-e a dokumentum kiszivárogtatásakor.

Az újságírók fellebbezésükben arra hivatkoztak, hogy a házkutatás és a lefoglalás, valamint az eljárás sértette a véleménynyilvánítási szabadságukat, valamint a forrásvédelemhez való jogukat. A fellebbezés 2007. július 3-án a Montpellier- Fellebbviteli Bíróság elutasította, rámutatva arra, hogy a házkutatás annak kiderítését célozta, hogy az újságíróknak honnan sikerült megszerezniük a bizalmas információkat. Az indokolás szerint az újságírói források védelmének elve nem akadályozhatja az igazságügyi szervek büntetőügyekben történő eljárását, a bűncselekmények felderítését, ami jogosan indokolja a sajtó és

más médiumok szerkesztőségeiben való házkutatást és lefoglalást. Időközben kiderült, hogy bár a teljes jelentést csak a regionális tanács akkori és korábbi elnöke kapta meg, a jelentés kivonatát 70 másik személynek is megküldték, akikre már nem vonatkozott a titoktartási kötelezettség. Mivel tehát a dokumentumhoz olyan személyek is hozzáfértek, akiket nem terhelt titoktartási kötelezettség, a Montpellier Fellebbviteli Bíróság 2007. október 4-i határozatában a hivatali titoksértés miatt indult eljárást megszüntette, ennek értelmében a jelentés közzététele sem minősült bűncselekménynek. A Semmitőszék 2007. december 4-i ítélete ennek ellenére elutasította az újságírók fellebbezését. Az indokolás szerint a vizsgálat és a házkutatás a büntetőeljárás szabályainak megfelelően zajlott le. A beavatkozás szükséges és arányos volt az elérni kívánt törvényes, legitim céllal, nevezetesen a mások jogainak védelmének – jelen esetben az ártatlanság védelme –, a bizalmas információk védelmének céljával, illetve azzal, hogy megakadályozzák az olyan magatartást, amely alkalmas az igazságszolgáltatás befolyásolására. Az újságírók ezek után a strasbourgi bírósághoz fordultak.

*A döntés.*<sup>6</sup> A Bíróság megismételte, hogy az újságírók otthonában vagy munkahelyén tartott házkutatások, amelyek az újságírók forrásainak azonosítását célozzák, súlyos intézkedésnek számítanak, amelyek az Egyezmény 10. cikkébe ütközhetnek. Másrészt viszont az újságírói források védelmével kapcsolatban a Bíróság először hangsúlyozta kifejezetten az újságírói etika fontosságát is, miszerint az újságírót azzal a feltétellel illeti meg a forrásvédelemhez való jog, ha az újságírói etikai normáknak megfelelően, jóhiszeműen eljárva nyújt megbízható és pontos információkat. Ezek a megfontolások fontos szerepet játszanak a mai világban, hiszen a modern társadalomban a média olyan hatalom, amely nemcsak tájékoztat, de az információk közvetítésével befolyásolni is tud, ezért a védelemre jogosultnak kellő megfontolással kell kezelnie a kapott információkat. Egy olyan világban, ahol az egyén a hagyományos és az elektronikus kommunikációs csatornákon keresztül hatalmas információáramlással szembesül, illetve ahol a résztvevők száma egyre nő, a tények igazságtartalmának ellenőrzésének, az újságírói etikának is egyre fokozottabb jelentősége van. A 10. cikk által biztosított újságírói források védelme tehát nem korlátlan, ettől függetlenül a bizalmas újságírói forrásokat korlátozó intézkedéseket a legszigorúbb módon kell megítélni. Az ilyen korlátozás nem egyeztethető össze a 10. cikkel, kivéve, ha azt nyomós közérdek igazolja.

A Bíróság szerint a házkutatás – még akkor is, ha az eredménytelen volt, és azt nem követte elítélés

– egyértelműen beavatkozás volt a véleménynyilvánítás szabadságába. A házkutatás eredménytelensége nem változtatja meg annak célját, az újságíró forrásának felderítését. A Bíróság nem vitatta, hogy a beavatkozás törvényben meghatározott volt, célja pedig a bizalmas információk közzétételének megakadályozása, valamint mások jogainak védelme volt, különös tekintettel az ártatlanság védelmére. Kérdés, hogy a beavatkozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban”, és arányos-e az elérni kívánt törvényes céllal; illetve, hogy a hatóságok által felhozott indokok megfelelőek és elégségesek-e. A publikált cikkek elsősorban választott helyi politikusok és köztisztviselők közpénzekkel való gazdálkodásáról szóltak, amelynek gyakorlatát a jelentés is bírálta. Nem kétséges, hogy közérdeklődésre számot tartó témáról van szó, az erről szóló nyílt vita a helyi közösségnek is érdeke, illetve a helyi közösségnek joga van a tájékozódáshoz, az újságíróknak pedig joguk volt a nyilvánosság figyelmét felhívni. Az oknyomozó újságíróknak éppen az a feladata, hogy tájékoztassák és figyelmeztessék a közvéleményt, különösen „a nem kívánatos társadalmi jelenségekről”, amint megalapozott információ kerül birtokukba. Másrészt az újságírók már az újság címlapján egyértelműen felhívták arra a figyelmet, hogy az információ egy jelentésterv előzetes változatából származik, tehát ennek megfelelően kell értékelni. Következésképpen, az újságírók jóhiszeműen és az újságírói etika tiszteletben tartásával jártak el.

Kétséges viszont, hogy az újság szerkesztőségének átkutatása alkalmas módszer volt-e annak megállapítására, hogy ki követte el a titoksértést, miután több mint 8 hónappal a vitatott cikk közzététele után került rá sor. A kormányzat nem tudta bizonyítani, hogy a hatóságoknak a házkutatáson kívül, más intézkedések révén ne lett volna lehetőségük a bizonyítékok keresésére, illetve annak kiderítésére, hogy megsértette-e valaki egyáltalán a titoktartási kötelezettségét, valamint, hogy a szóban forgó információkat jogtalanul megszerezve tették-e közzé. Sőt, végül maguk a francia bíróságok jutottak arra a következtetésre, hogy a titoktartási kötelezettség nem vonatkozott a jelentés minden címzettjére, így e tekintetben az újságírókat sem kötötte titoktartási kötelezettség. Az eljárásnak valójában az volt a célja, hogy az esetleges kiszivárogtató kilétének felderítésével korlátozzák az újságírókat funkcióik gyakorlásában. Még akkor is, ha a házkutatás azt célozta, hogy kiderítse az informátor személyét, illetve tisztázza, hogy az újságírók jogellenesen szerezték-e meg az informátor által törvénytelenül kiadott információkat, először az alternatív intézkedési lehetőségeket kellett volna kimeríteni. Mindezek alapján a

Bíróság megállapította, hogy a kormányzat nem tudta igazolni, hogy az egymással versengő érdekeket – nevezetesen az újságírók forrásainak védelme, valamint a bűncselekmények megelőzésének érdeke – megfelelően mérlegelte, illetve azok egyensúlyban álltak volna egymással. A hatóságok indokai fontosnak tekinthetőek, de önmagukban nem elegendőek. A Bíróság ezért kimondta, hogy a francia hatóságok nem tartották tiszteletben az újságírók forrásvédelemhez való jogát, és megsértették az Egyezmény 10. cikkét.

*Kóczyán Sándor*

### *Ressiot és mások Franciaország elleni ügye<sup>7</sup>*

*Az ügy körülményei.* 2004-ben két francia lap, a Le Point hetilap és a L'Equipe sportmagazin egy cikksorozatot tett közzé, miszerint a Tour de France egyik csapata ellen doppingvétség miatt eljárás indult. A cikkek a vizsgálat során készült jegyzőkönyvekből is idéztek. Mivel a cikkek folyamatban lévő nyomozásról tudósítottak, az újságírókat nyomozati eljárás bizalmosságának megsértésével (folyamatban lévő eljárás tisztességességének veszélyeztetése) vádolták meg. A hatóságok azonosítani szerették volna a kiszivárogtató forrást, ezért a francia rendőrség átkutatta a Le Point és a L'Equipe szerkesztősegeit, valamint öt újságíró otthonát, ennek során számítógépeket foglaltak le, sőt, az újságírók telefonhívásait és e-mailjeit is ellenőrizték. A francia bíróságok egyes nyomozati intézkedéseket ugyan semmisnek nyilvánítottak, ám a lefoglalást és az anyagok zár alá helyezését jogszerűnek minősítették. A fellebbviteli bíróság például megállapította, hogy a bizalmas információk közzététele „jelentős kényelmetlenséget” okozott a vizsgálat lefolytatásában, és a jogsértő nyilvánosságra hozatal veszélyeztette a nyomozás sikerét, valamint sértette az ártatlanság védelmét, amelyhez a cikkben említett, vizsgálattal érintett személyeknek is joga van. A házkutatások jogszerűsége kapcsán a fellebbviteli bíróság úgy vélte, hogy a büntetőeljárás törvény 56-2 cikkének akkori rendelkezései nem vonatkoztak sem a helyi médiumokra, sem az audiovizuális kommunikációra, ahogyan az újságírók privátszférájának, otthonának átvizsgálására sem. Az öt újságíró ezek után a strasbourgi bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy a vizsgálatokkal megsértették az Egyezmény 10. cikkét.

*A döntés.*<sup>8</sup> A Bíróság ismételten hangsúlyozta az újságírói forrásvédelem – amely a sajtószabadság egyik „sarokköve” – fontosságát. A védelem hiánya ugyanis a forrásokat visszatarthatja attól, hogy segítsék a sajtót a közvélemény tájékoztatásában, ami a



sajtó lényegi, a „társadalom éber őrének” szerepét veszélyezteti, és hátráltatja azt is, hogy a sajtó megbízható és pontos információk alapján tájékoztasson. Ezért a bizalmas újságírói források védelmét korlátozó intézkedéseket a legszigorúbb módon kell megvizsgálni. A Bíróság megismételte, hogy az Egyezmény 10. cikke védi az újságírók azon jogát, hogy a közérdeklődésre számot tartó kérdésekről tájékoztatást nyújtsanak, feltéve, hogy jóhiszeműen, az újságírói etikai normáknak megfelelően, megbízható és pontos információval szolgálnak. Másrészt a kérelmezők tapasztalt újságírók voltak, akik nem hagyhatták figyelmen kívül, hogy a dokumentumok egy folyamatban lévő eljárás során kerültek nyilvánosságra, s amíg egy nyomozás folyamatban van, addig a közönség tájékoztatásához fűződő érdekek háttérbe kell szorulnia.

A Bíróság már korábban is megállapította, hogy a bírósági eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban különös érdek fűződik a nyomozás során beszerzett iratok bizalmas kezeléséhez a tisztességes eljárás és a terhelt jogainak biztosítása érdekében. Annak elismerése mellett, hogy a sajtó fontos szerepet játszik egy demokratikus társadalomban, illetve a büntető igazságszolgáltatás terén, az újságírók is kötelesek tiszteletben tartani az általános büntetőjogi szabályokat. A médiának joga van ahhoz, hogy a folyamatban lévő büntetőeljárásokról tudósítson, illetve ahhoz, hogy tájékoztassa a nyilvánosságot. Ám az újságíróknak szem előtt kell tartaniuk, hogy a folyamatban lévő büntetőeljárásokról szóló tudósítások nem tartalmazhatnak olyan kijelentéseket vagy utalásokat, amelyek – szándékosan vagy sem, de – befolyásolhatják az eljárás kimenetelét, illetve veszélyeztethetik a vádlott tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint alkalmasak lehetnek annak a közbizalomnak az aláásására, amelyet a bíróságok a büntető igazságszolgáltatásban élveznek. Meg kell tehát határozni, hogy a közvélemény fontos kérdésekről való tájékoztatásának célja ellensúlyozza-e az újságíró kötelezettségét és felelősségét a bizalmas természetű dokumentumok forrásként való használatát illetően.

A Bíróság megítélése szerint a cikkek témája – dopping használata egy professzionális sport, a kéreppározás területén – kétségtől fontos, közérdeklő kérdés, amely a nyilvánosság körében is nagy érdeklődést keltett. A közvéleménynek jogos érdeke, hogy tájékoztassák a vizsgálat fejleményeiről. Ha az újságírók bizalmas információk nyilvánosságra hozatalával egy jelentős társadalmi vitához járulnak hozzá, csak kivételes esetben lehet a sajtó mozgásterét korlátozni, a szankciók ugyanis veszélyeztetnék a sajtó demokratikus társadalomban betöltött szere-

pét. A Bíróság szerint a francia hatóságok beavatkozása a vizsgálat részét képező bizalmas információk védelmét, valamint az eljárás tisztességes lefolytatásának biztosítását és az igazságszolgáltatás tekintélye és pártatlanságának fenntartása legitim céljának érdekében történt, ugyanakkor aránytalan volt. A megkésett házkutatások maguk a jelen esetben egyetlen célt szolgáltak: az újságcikkekben megjelentetett információk eredetének azonosítását, arra viszont alkalmatlanok voltak, hogy a hivatali titok kiszivárogtatójának személyét felfedjék. A forrásvédelemhez való jogot nem lehet pusztán kiváltságnak tekinteni, amit el lehet venni attól függően, hogy az információ átadására jogszerűen vagy jogellenesen került sor. A Bíróság külön megjegyezte, hogy a nyomozó hatóságok a házkutatást nagy erővel, felfegyverkezve és látványos módon hajtották végre, ami önmagában alkalmas volt az ott dolgozók megfélemlítésére, látván, hogy milyen veszélyekkel járhat az újságírói hivatás szabad gyakorlása. Az újságírók véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását önmagában nem teszi elfogadottá, ha a kormányzat úgy véli, hogy nyomós társadalmi érdek indokolja az újságírók forrásvédelmébe való beavatkozást, mivel nem tudta igazolni, hogy megfelelő egyensúlyt talált volna a különböző érdekek között. A francia hatóságok által meghozott intézkedések nem álltak ésszerű arányban az elérni kívánt céllal sem, így a Bíróság ennek alapján kimondta az Egyezmény 10. cikkének megsértését.

A két francia eset alapján úgy tűnik, mintha a Bíróság szigorúbb feltételhez kötné az újságírói forrásvédelem jogának biztosítását. A Bíróság ugyanis kifejezetten hangsúlyozni kezdte az újságírás etikai szabályainak fontosságát is, azaz az újságíró jóhiszemű eljárásának, illetve a megalapozott és pontos információ nyújtásának követelményét.

*Kóczián Sándor*

*Az Animal Defenders International  
Egyesült Királyság elleni ügye<sup>9</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező Animal Defenders International (ADI) egy állatvédő civil szervezet, amely az Egyesült Királyságban működik, és többek között az állatok kereskedelme, illetve azok tudományos vizsgálata és szabadidős célú felhasználása ellen kampányol, és a változások elérése érdekében befolyásolni szeretné a közvéleményt és a parlamenti jogalkotást. 2005-ben az ADI „A haverom egy főemlős” (‘My Mate’s a Primate’) címmel kifejezetten a főemlősök állatkertekben és cirkuszokban való tartása és mutogatása ellen indított kampányt. A kam-

pány részeként egy 20 másodperces televíziós hirdetést kívántak közzétenni. A reklámban egy megláncolt lány volt látható egy állatketrecben, majd a végén egy csimpánz ugyanabban a helyzetben. A reklámot benyújtották a hirdetések engedélyező testületnek, a Broadcast Advertising Clearance Centre-nek (BACC),<sup>10</sup> hogy vizsgálja meg a reklám tartalmát a vonatkozó jogszabályoknak és kódexeknek való megfelelés szempontjából. A BACC a reklám tartalmát politikai tartalmúnak minősítette, felhívva a figyelmet a szervezet célkitűzéseinek teljes mértékben, illetve főként politikai jellegére. Mivel a fizetett politikai hirdetések sugárzása a hagyományos elektronikus médiában a Communications Act 2003 értelmében tilos (Section 321 (2) bek.),<sup>11</sup> ezért a törvénynek megfelelően visszautasította a hirdetés közzétételének engedélyezését.<sup>12</sup> A határozatot 2006 decemberében a High Court,<sup>13</sup> majd 2008-ban a Lordok Háza (House of Lords)<sup>14</sup> is helybenhagyta. A Lordok Háza ítélete többek között kimondta, hogy a politikai reklámok tilalmát az a cél indokolja, hogy megakadályozzák a nyilvános vita befolyásos érdekcsoportok általi torzítását, és a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatának figyelembevételével úgy vélte, hogy a szabályozás nem összeegyeztethetetlen az Egyezmény 10. cikkével. Az ADI ezt követően a strasbourgi bírósághoz fordult, arra hivatkozva, hogy indokolatlanul tagadták meg a szervezettől a televízióban vagy a rádióban való hirdetés lehetőségét.

*A döntés.*<sup>15</sup> Az eljárás során mindkét fél egyetértett abban, hogy a politikai reklám törvényi szabályozás tárgya lehet, aminek célja a műsorszolgáltatás pártatlanságának megőrzése a szabad és plurális vita fenntartása a közérdeklődésre számot tartó ügyekben; illetve abban, hogy a törvényi szabályozás célja lehet általában az, hogy hozzájáruljon a demokratikus folyamathoz, annak védelméhez. Kérdés, hogy a tilalom igazolására felhozott indokok megfelelőek és elégségesek-e, és hogy a beavatkozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban”, valamint arányos-e az elérni kívánt törvényes céllal.

A kérelmező azzal érvelt, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás, a fizetett politikai hirdetés közzétételének tilalma túlságosan széles körben meghatározott és aránytalan, ami az előzetes korlátozás egyik formáját jelenti. A tilalom szükséges a választási kampány időszakán kívül, ám aránytalan annak kiterjesztése a társadalmi érdekvédelemtől független szervezetekre, közérdeklődő ügyekben. A túl tág definíció indokolatlanul korlátozza a kisebb csoportok részvételi lehetőségét a közérdeklődésre számot tartó kérdésekben. Indokolatlan továbbá a hagyományos elektronikus média megkülönbözteté-

se a többi médiumtól. A kormány minden bizonyíték és elemzés nélkül feltételezte, hogy hatalmának és költségvetésének nagyságát tekintve az elektronikus média kiemelkedik a többi médium közül. Értelmetlen az elektronikus médiához való hozzáférést korlátozni, míg más, hasonló meggyőzőerővel bíró, hasonlóan nagy tömegeket elérő médium esetében nincs korlátozás. Nem megalapozott az a feltevés sem, hogy a tilalom hiánya a műsorszugárzás pártatlanságát veszélyeztetné; eltúlzott a nyilvános vita gazdaságilag erős, befolyásos érdekcsoportok általi torzításától való félelem. A kormány ezzel szemben azzal érvelt, hogy a tilalomra azért van szükség, hogy elkerüljék a közügyekben folyó viták torzulását azáltal, hogy gazdaságilag erős szervezetek egyenlőtlen mértékű hozzáférést szereznek – fizetett reklámok révén – a legbefolyásosabb, leghatékonyabb és legköltségesebb médiumokhoz; illetve azért, hogy megvédjék a valódi pluralizmust. A fizetett politikai hirdetések szabályozásának hiánya következtében a demokratikus befolyásolás árucikké válna, ami aláásná a műsorszolgáltatás pártatlanságát és a demokratikus folyamatot. A cél a politikai vita fokozása és nem annak korlátozása.

A strasbourgi bíróság emlékeztetett arra, hogy a közérdeklődő kérdésekkel összefüggő viták korlátozására csak kevés lehetőség van, a részes államok szűk mérlegelési jogkört ('margin of appreciation') élveznek. Ilyen, közérdeklődő kérdésnek minősül az állatok védelme is. Ennek megfelelően a bíróság gondosan vizsgálja a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás korlátozásának arányosságát egy televíziós műsorszámában. A Bíróság a szóban forgó tilalmat „általános intézkedésként” ('general measure') kategorizálta. Az államnak joga van ahhoz, hogy az Egyezményrel összhangban általános intézkedéseket hozzon, amelyek előre meghatározott helyzetekre vonatkoznak, még ha az nehéz eseteket is eredményezhet. Ilyen általános intézkedés írja elő a valási reklám tilalmát is. Az általános intézkedést meg kell különböztetni a véleménynyilvánítás egyedi aktuálissal történő, előzetes korlátozásától. A Bíróság szerint a központi kérdés a vitatott intézkedések tekintetében nem az, hogy kevésbé korlátozó szabályokat kellett volna elfogadni, vagy hogy az államnak bizonyítania kellett volna, hogy tiltás nélkül a törvényes cél nem érhető el. A központi kérdés inkább az, hogyan fogadták el az általános intézkedést, illetve, hogy a jogalkotó a számára biztosított mérlegelési jogkörön belül járt-e el.

Bár a nyilvános viták pluralizmusának veszélyeztetése, a választások és a demokratikus folyamat kérdése nyilvánvalóan élesebb kérdés választási időszakban, ez a veszély nem csak ilyenkor áll fenn, mi-

vel a demokratikus folyamatot, illetve a szabad és plurális nyilvános vita lehetőségét folyamatosan biztosítani kell. Az állam pozitív kötelezettsége a tényleges pluralizmus biztosítása érdekében az audiovizuális médiát illetően nem csak egy bizonyos időszakban áll fenn. A Bíróságnak ezért azt kellett eldöntenie, hogy a tilalom túlságosan korlátozta-e a közérdekű vitában való részvételi jogot. Mérlegelni kell egyrészt a kérelmező nem kormányzati szervezet azon joga, hogy közérdekű információkat és eszméket terjeszthessen, –amelyekhez a nyilvánosságának joga van hozzáférni –, másrészt a hatóságok azon törekvése között, hogy megvédjék a demokratikus vitát, illetve folyamatot a gazdaságilag erős, a befolyásolásra leginkább képes médiumokhoz való hozzáférés tekintetében előnyös helyzetű csoportok torzításától. A Bíróság elismeri, hogy az ilyen csoportok jelentős előnnyel rendelkeznek a fizetett hirdetésekhez való hozzáférést illetően is, ezáltal korlátozhatják a szabad és plurális vitát, amelyet továbbra is az államnak kell végső soron biztosítania. Ezért szükséges a közérdekű viták sugárzásának szabályozása az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése keretein belül.

A Bíróság külön felhívta a figyelmet arra, hogy az Egyesült Királyságban a fizetett politikai hirdetések sugárzásának tilalma 1950 óta a műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályozás szerves része. A jogalkotást megelőzően széleskörű konzultáció folyt, melynek során részletesen megvizsgálták a tilalom Egyezményvel való összhangját, valamint lehetséges hatásait. Az elektronikus médiára vonatkozó brit szabályozás alapvető eleme a pártatlanság, amellyel összeegyeztethetetlen a politikai hirdetés. Hasonló rendelkezések más államokban is vannak, ahol pedig lehetővé vált a fizetett politikai reklám, ott „jelentős gyakorlati problémákat” vetett fel: biztosítható-e az egyenlő hozzáférés minden fél számára, ha a felek megkerülik a politikai hirdetések időtartamának előírásait, finanszírozási korlátait; illetve az is kérdésként merült fel, hogy mi minősül „politikai reklámnak”. Ezért mind a parlament, mind az igazságszolgáltatás szervei a tilalom fenntartása mellett foglaltak állást. A tilalmat tartalmazó Communications Act 2003-t többpárti támogatással, ellenszavazat nélkül fogadták el. Következésképp, a tilalmat a parlamenti testületek által lefolytatott, kulturális, politikai és jogi szempontú vizsgálat eredményeként vezették be; a rendelkezés része a közügyeket illető véleménynyilvánítás sugárzására vonatkozó tágabb szabályozási rendszernek az Egyesült Királyságban.

A Bíróság elutasította a kérelmező érveit. A kérelmező úgy érvelt, hogy a rádióra és a televízióra korlátozó tilalom logikátlan, összehasonlítva ezen

médiumok hatékonyságát az újabb médiumok hatékonyságával. A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a hagyományos elektronikus média megkülönböztetése annak különleges befolyásoló erején alapszik. Az elektronikus média hatása még mindig közvetlen és erőteljes, és ezt a hatást erősíti a rádió és televízió folyamatos működése, a szórakoztatási funkciója az otthon szférájában. Továbbá, az internet, illetve a közösségi média használatában rejlenek ugyan lehetőségek, ám ez nem azt jelenti, hogy a online eljuttatott információnak ugyanolyan a hatása, mint a műsorsugárzás útján közvetített információnak. Az internet, illetve a közösségi média utóbbi években bekövetkezett, jelentős fejlődése ellenére nincs bizonyíték arra, hogy a hagyományos elektronikus média hatása oly mértékben megváltozott volna, ami megkérdőjelezné a különleges intézkedések szükségességét.

A kérelmező azt is állította, hogy a televízióban és rádióban közvetített reklámok ma már nem kerülnek többre, mint a többi médiumban elhelyezett reklámok. A Bíróság szerint azonban a televíziós reklámok sugárzásának olyan előnyei vannak, amelyeknek a hirdető és a műsorszolgáltatók is tudatában vannak, és a hirdető továbbra is olyan hatalmas összegeket hajlandók fizetni ezért, ami messze meghaladja a nyilvános vitában részt venni kívánó legtöbb civil szervezet lehetőségeit. A kérelmező végül úgy vélte, hogy a kormány szűkíthette volna a tilalom hatályát, megengedve a hirdetést a társadalmi érdekképviseleti szervezetek számára választási időszakon kívül. A Bíróság szerint – elfogadva a kormány érveit – a kevésbé szigorú tilalom a visszaélés kockázatával és az önkényesség veszélyével járna: ha adott lenne ilyen lehetőség, azzal valószínűleg visszaélnének a gazdaságilag erős szervezetek, ami veszélyeztethetné műsorszolgáltatás pártatlanságának elvét. Tekintettel a bonyolult jogszabályi háttérre, a politikai reklámok részleges tilalma, illetve a szabályozás eseti alkalmazása bizonytalansághoz, pereskedéshez és késedelemhez vezethet, ezért az enyhébb tilalom nem lenne megvalósítható.

A Bíróság külön hangsúlyozta, hogy a részes európai államok között nincs konszenzus az elektronikus médiában közölt, fizetett politikai hirdetések szabályozását illetően. A részes államok továbbra is különböző eszközökkel szabályozzák az ilyen reklámokat, ami a jelentős történelmi, kulturális és politikai különbségekből, valamint az egyes államok eltérő demokráciafelfogásából ered. A konszenzus hiánya szélesebb mérlegelési jogkört tesz lehetővé, mint a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás korlátozásánál általában. A Bíróság leszögezte azt is, hogy az alternatív médiumokhoz való hozzáférés

kulcsfontosságú a korlátozás arányosságának szempontjából. A tilalom csak a politikai reklámokra és csak a média egyik típusára, a legbefolyásosabb és legköltségesebb médiumokra – televízió, rádió – vonatkozik. A többi médium továbbra is elérhető a kérelmező civil szervezet számára. Részt vehet politikai jellegű rádiós vagy televíziós közéleti műsorokban, illetve hirdetéseit közzéteheti a nem földi sugárzású médiumokban, ideértve a nyomtatott sajtót, internetet – illetve közösségi médiát –, valamint demonstrációk alkalmával, plakátokon és szórólapokon is terjeszthet üzeneteket. Még ha jelenleg nem is bizonyított, hogy az internet, illetve a közösségi média befolyásoló hatása erősebb, mint az elektronikus médiáé, ezek az új médiumok is hatékony kommunikációs eszköznek tekinthetők, amelyek jelentősen segíthetik a kérelmező civil szervezet céljai eléréséhez.

Mindezek alapján a Bíróság 9–8 arányban úgy ítélte meg, hogy a politikai hirdetések tilalmának igazolására felhozott indokok megfelelőek és elégségesek, és az állam nem ment túl messzire a nyilvános vitában való részvétel jogának korlátozásában. A tilalom ezért nem tekinthető a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába való aránytalan beavatkozásnak, tehát nem sérti meg az Egyezmény 10. cikkét. A Bíróság így kimondta, hogy a politikai reklám tilalma az elektronikus médiában nem sérti a 10. cikket.

A különvéleményt megfogalmazó bírák – köztük Sajó András – arra hívták fel a figyelmet, hogy az ügy szinte azonos egy korábbi esettel, amelyben a Bíróság megállapította az Egyezmény megsértését (a VgT Verein gegen Tierfabriken Svájc elleni ügy; 2001. június 28., no. 24699/94). A politikai reklám általános tilalmát kimondó Communications Act 2003 321. szakaszának (2) és (3) bekezdése lényegében azonos az egyezményesértőnek minősült svájci szabályozással. A tilalom az Egyesült Királyságban minden olyan szervezet hirdetéseire kiterjed – bármilyen témában –, amelyek (kizárólag, illetve elsősorban) politikai célok érdekében működnek, függetlenül a hirdető identitásától vagy funkciójától. A „politikai” a definíció szerint olyan széles értelemben foglalt, hogy bármilyen közéleti kérdést magában foglal. Ráadásul minden televíziós és rádiós műsor-szolgáltató – akár országos vagy helyi, akár közszolgálati vagy független – a tilalom hatálya alá tartozik. Ebben az értelemben a tilalom még szélesebb, mint amit a Bíróság a VgT-ügyben túlzottnak tekintett. A tilalmat a véleménynyilvánítás leginkább védett formájára (közérdekű beszéd), a demokratikus folyamat egyik legfontosabb szereplőjére (nem kormányzati szervezetek), valamint a befolyásolóerő tekintetében

legerősebb területre (audiovizuális média) alkalmazzák. Érthetetlen, hogy ami nem bizonyul szükségesnek a svájci demokratikus társadalomban, az miért lehet arányos és szükséges az Egyesült Királyság demokratikus társadalmában. Egyáltalán nem világos, hogy a Bíróság miért döntött úgy, hogy felülbírálja korábbi ítéletét, és eltér az addigi ítélkezési gyakorlattól. Nehéz megérteni ezt a kettős mércét, hiszen az Egyezmény minimumszabályait egyformán kellene alkalmazni minden részes államra.

A bírák szerint a demokráciára való hivatkozással – amely korlátozási ok nem szerepel az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdésében – a többség azt sugallja, hogy a kormány a demokrácia érvét elővéve, az elektronikus média szabadságára hivatkozva korlátozhatja a véleményszabadság gyakorlását. A 10. cikk nem ismer olyan beavatkozási lehetőséget sem, mint „általános érdek” (‘general interest’) vagy „közérdek” (‘public interest’). A politikai hirdetések általános tilalma mögött az emberek információközlési és -szerzési jogának biztosítására vonatkozó pozitív állami kötelezettség helytelen felfogása áll. A tilalom maga hozza létre azt az állapotot, amelynek elkerülése lenne a cél; nevezetesen a kis szervezetek ellehetetlenülését az eszmék sugárzásának versenyében. „Teljes mértékben és tartósan lezárja a legfontosabb kommunikációs médiumot mindenki, illetve a közügyek folyásáról szóló hirdetett üzenet előtt, ami a szabadság szigorúbb szűkítését jelenti, mint ami egy demokratikus társadalomban szükséges. A véleménynyilvánítás szabadsága azon a feltevésen alapszik, hogy a beszélők – és nem a kormány – tudják a legjobban, hogy mit akarnak mondani, és azt hogyan akarják mondani. Az eszmék csak akkor tudnak versenyezni, ha a beszélőknek lehetősége van annak eldöntésére, hogy – az Egyezmény által elismert határokon belül – az eszmék átadásának mely formája szolgálja legjobban az üzenetüket. A robusztus demokráciát nem segíti elő a jó szándékú paternalizmus.

A kisebbségben lévő bírák azzal sem értettek egyet, hogy a politikai beszéd vagy közérdekű beszéd korlátozása azért „indokoltabb”, mert a korlátozó intézkedés általános. Szerintük a többség túl nagy jelentőséget tulajdonít az általános szabályozást létrehozó folyamatnak, a parlamenti vitának. Az a tény, hogy a jogalkotó megvitatta – esetleg többször is – a jogalkotás szükségességét, és arra a következtetésre jutott, hogy az megfelel az Egyezménynek, illetve az általános intézkedés életbe lépésére tisztességes és körültekintő módon került sor, nem módosítja a Bíróságra háruló feladatot, hogy alkalmazza az alapvető emberi jogok védelmére szolgáló mércéket. Az alapvető emberi jogok és a

Bíróság számára lényegtelen, hogy a beavatkozás megfelelő jogszabályból, vagy pedig bírósági, közigazgatási cselekményből vagy mulasztásból származik-e. A Bíróságnak nem az intézkedés forrását, hanem annak arányosságát kell figyelembe vennie. Természetesen az alapos parlamenti vitáról szóló információk segíthetik a Bíróságot annak megértésében, hogy nyomós társadalmi szükséglet áll-e a beavatkozás hátterében.

*Kommentár:* A Nagykamara rendkívül megosztott volt az ügyben, és csekély többséggel hozott ítéletet. Az ítélet azért is érdekes, mert az amerikai legfelső bíróság pár évvel ezelőtt egészen másként, a strasbourgi többségi döntés felfogásával élesen ellentétes módon döntött.<sup>16</sup> Az amerikai legfelső bíróság elutasította azt az érvelést, miszerint a kampánykiadások torzíthatják a választási folyamatot. A strasbourgi bíróság ezzel szemben elfogadta azt az érvelést, hogy „erős gazdasági csoportok” jelentős előnyre tehetnek szert a fizetett hirdetések terén, és ezáltal korlátozhatják a szabad és plurális vitát; a torzulás miatti aggodalmak pedig nem korlátozódnak a választási időszakra.<sup>17</sup>

*Kóczián Sándor*

AZ EGYEZMÉNY 14.  
CIKKE AZ 1. KIEGÉSZÍTŐ  
JEGYZŐKÖNYV 2. CIKKÉVEL  
ÖSSZEFÜGGÉSBEN: A HÁTRÁNYOS  
MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA,  
AZ OKTATÁSHOZ VALÓ JOG

*Horváth és Kiss Magyarország elleni ügye*<sup>18</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező két nyíregyházi roma származású fiatalember, akiknek állításuk szerint etnikai származásuk következtében egy speciális, értelmi fogyatékos gyerekek számára létrehozott, csökkentett tantervű gyógypedagógiai intézményben kellett folytatniuk az általános iskolai tanulmányaikat. Magyarországon a hátrányos háttérű tanulók, különösen a romák, jelentősen felülreprezentáltak a fogyatékos gyerekek között, ez pedig a kérelmezők álláspontja szerint a kulturálisan elfogult, hibás diagnosztikai rendszer alkalmazása következtében áll elő. Az első és a másodfokú bíróság egymástól teljesen eltérő tartalmú ítélete után a fellebbezési eljárásban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy sérült az egyenlő bánásmód követelménye, illetve a kérelmezők személyiségi joga, és az állam köteles kialakítani egy olyan, megfelelő eljárási rendszert, amely tekintettel van a roma származá-

sú gyerekek hátrányos helyzetére. Annak megállapítása azonban, hogy az állam e kötelezettségének nem tett eleget, meghaladja a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét. A kérelmezők ezután fordultak az EJEB-hez, és az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke által biztosított, oktatáshoz való joguk vonatkozásában a 14. cikk sérelmét állították. Azzal ugyanis, hogy a speciális tantervű iskolákban való elhelyezés alapjául szolgáló tesztek nincsenek tekintettel a roma származású tanulók kulturális, etnikai, nyelvi és társadalmi sajátosságaira, s ezáltal téves diagnózishoz vezetnek, továbbá, hogy a szülők részvételhez és tájékoztatáshoz való joga nincs megfelelően biztosítva az eljárásban, a roma származású tanulók oktatáshoz való jogukra tekintettel diszkriminációt szenvednek el.

*A döntés.*<sup>19</sup> A Bíróság először áttekintette az ide vonatkozó általános elveket. A korábbi joggyakorlat alapján rögzítette, hogy a hasonló helyzetben lévő személyek közötti különbségtétel diszkriminatív, ha annak nincs objektív és ésszerű indoka. Ennek ellenére az Egyezmény 14. cikke nem tiltja, hogy egy részes állam eltérően bánjon bizonyos csoportokkal annak érdekében, hogy a csoportok között fennálló egyenlőtlenséget ellensúlyozza. Bizonyos esetekben az erre való törekvés hiánya önmagában megvalósítja a 14. cikk sérelmét.

A faji alapú hátrányos megkülönböztetés a diszkrimináció egy súlyos fajtája, az ellene való küzdelemhez a hatóságok részéről különös éberségre és erőteljes reakcióra van szükség: a rasszizmus elleni fellépés érdekében minden rendelkezésre álló eszköz igénybe kell venniük. A Bíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, mely szerint a kizárólag vagy meghatározó mértékben egy személy etnikai származásán alapuló megkülönböztetést nem lehet objektív indokok alapján kimenteni a pluralizmusra és a különböző kultúrák iránti tiszteletre épülő demokratikus társadalmakban. A Bíróság kifejtette, hogy az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy milyen intézkedésekkel érik el az Egyezmények való megfelelést, figyelemmel a közösség és az egyének érdekeire. Ugyanakkor, amikor valamely csoport tagjait hátrányos megkülönböztetés éri az oktatáshoz való jogukkal kapcsolatban, pozitív intézkedések válhatnak szükségessé. Egy általánosan megfogalmazott intézkedés, melynek következtében valamely személyek vagy személyek csoportja hátrányt szenvednek, megvalósíthat hátrányos megkülönböztetést annak ellenére, hogy nem ez volt a jogalkotó célja. Ez a közvetett hátrányos megkülönböztetés. Így, ha bebizonyosodik, hogy egy intézkedésnek ilyen hatása van, nem szükséges

annak bizonyítása, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok diszkriminatív célzattal jártak el. Amennyiben a közvetett hátrányos megkülönböztetésre hivatkozó kérelmező a statisztikai adatok alapján felállít egy megdönthető vélelmet, mely szerint az intézkedés hatása diszkriminatív, a bizonyítás terhe az alperes államra száll, amelynek azt kell bizonyítania, hogy az intézkedés nem diszkriminatív. A bizonyítás terhének ily módon való megfordítása nélkül a kérelmezőnek rendkívüli nehézséget okozna a közvetett diszkrimináció bizonyítása.

Ezen általános elveket a konkrét esetre vonatkoztatva a Bíróság a magyar kormány által sem vitatott statisztikai adatok alapján megállapította, hogy mivel folyamatosan és feltűnően nagy számban irányítanak kiegészítő iskolákba tévesen értelmi fogyatékosnak diagnosztizált roma gyerekeket, egy általános intézkedésnek aránytalanul hátrányos hatása van az egyébként is különösen sebezhető roma kisebbségre, valamint – jöllehet, kisebb nagyságrendben – más hátrányos helyzetű csoportok tagjaira is.

A Kormány nem tudta ésszerű indokok alapján igazolni a különbségtételt, csupán általánosan hivatkozott a romák hátrányos szociális helyzetére. A Bíróság arra emlékeztetett, hogy az eltérő bánásmód diszkrimináció, ha objektív és ésszerű indokok alapján nem igazolható, nincs legitim célja, vagy ha nincs ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél megvalósulása között.

A Bíróság a D. H. és mások Csehország elleni ügyét citálva megjegyezte, hogy az a jelenség, hogy roma gyerekek indokolatlanul speciális iskolákba irányítanak, Európa-szerte hosszú múltra tekint vissza. A körülményekre tekintettel az EJEB úgy véli, hogy az államnak pozitív kötelezettsége annak elkerülése, hogy az állítólagosan semleges intézkedések diszkriminációt valósítsanak meg. A Bíróság aggályosnak találta, hogy Magyarországon a WHO ajánlásaihoz képest lényegesen magasabb értéket kell elérnie valakinek az IQ-teszten ahhoz, hogy a hatóságok ne minősítsék mentálisan fogyatékosnak. A Bíróság nem vitatta, hogy a magyar kormány szándéka arra irányult, hogy megoldja a tanulási nehézségekkel küzdő gyerekek oktatásának problémáit, azonban a kiegészítő iskolákban való elhelyezés alapjául szolgáló tesztek összeállításánál és értékelésénél figyelemmel kellett volna lenni a gyerekek nemzetiségi hovatartozásából adódó sajátosságaira. Az eset összes körülményeit egybevetve a Bíróság megállapította, hogy a tesztelés során nem voltak beépítve a szükséges garanciák a téves diagnózis – és ez által a téves iskolai elhelyezés – elkerülése érdekében. E tekintetben a Bíróság elfogadja az elsőfokú

bíróság megállapításait, amelyeket a fellebbviteli bíróságok sem vitattak, miszerint a szakértők elmulasztották a kérelmezők diagnózisának egyéniesítését, esetükben nem határozták meg részletesen a sajátos nevelési igény okát és a természetét, és ez által megsértették a kérelmezők jogát az esélyegyenlőséghez. A helyzethez hozzájárult az is, hogy a szociális igazgatás folyamatosan átszervezés alatt állt, minek következtében a megyei szakértői bizottságok működéséhez szükséges feltételek nem voltak megfelelően biztosítottak. Az állam tehát nem tett eleget annak a pozitív kötelezettségének, hogy a roma gyerekek szegregált oktatásának hosszú múltra visszatekintő gyakorlatát felszámolja. A szülői hozzájárulás kérdésében a Bíróság elfogadta a kormány azon érveit, melyek szerint a hazai jog megfelelő jogorvoslatot biztosított számukra, ám Kiss esetében a szülői részvétel hiánya és a szülők kifejezett tiltakozása ellenére való elhelyezés hozzájárult a diszkrimináció megvalósulásához.

A Kiss Alajos Magyarország elleni ügyre visszautalva kifejtette, hogy a tagállami értékelési zóna szűkebb, ha olyan, különösen sérülékeny csoport alapjogainak korlátozásáról van szó, amelynek tagjait a múltban jelentős diszkrimináció érte. A Bíróság megállapította, hogy a vonatkozó jogszabályok alkalmazása aránytalanul hátrányosan érintette a roma közösséget, és az állam nem biztosított megfelelő garanciákat a téves diagnosztizálás és a téves beiskolázás elkerülése érdekében, a kérelmezőket hátrányos megkülönböztetés érte. Következésképpen a Bíróság megállapította a 14. cikk sérelmét az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkével összefüggésben.

*Balogh Éva*

## JEGYZETEK

1. 46132/08. számú kérelem.
2. Az EJEB 2012. november 13. kelt ítélete.
3. 16761/09. számú kérelem.
4. Az EJEB 2012. december 18-án kelt ítélete.
5. 30002/08. számú kérelem.
6. Az EJEB 2012. április 12-én kelt ítélete.
7. 15054/07. és 15066/07. számú kérelem.
8. Az EJEB 2012. június 28-án kelt ítélete.
9. 48876/08. számú kérelem.
10. 2007. december 31-ig a Broadcast Advertising Clearance Centre (BACC) felelt a televíziós reklámok előzetes vizsgálatáért és engedélyezéséért az elektronikus médiában.
11. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321>

12. A hirdetés megtekinthető az interneten: [http://www.youtube.com/watch?v=qON\\_IFQE4HY](http://www.youtube.com/watch?v=qON_IFQE4HY)
13. R (Animal Defenders International) v. Culture Secretary (DC) [2006] EWHC 3069.
14. R (Animal Defenders International) v. Secretary of State for Culture Media and Sport [2008] UKHL 15.
15. Az EJEB 2013. április 22-én kelt ítélete.
16. Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010). Lásd UNGER Anna: Puha pénzek, kemény kampány és a szólásszabadság: az amerikai legfelső bíróság ítélete a kampányfinanszírozásról, *Fundamentum*, 2010/3. 63. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/10-3-05.pdf>
17. ROWBOTTOM, JACOB: A surprise ruling? Strasbourg upholds the ban on paid political ads on TV and Radio. Inform's Blog, 2013. április 23. <http://inform.wordpress.com/2013/04/23/a-surprise-ruling-strasbourg-upholds-the-ban-on-paid-political-ads-on-tv-and-radio-jacob-rowbottom/>
18. 11146/11. sz. kérelem.
19. Az EJEB 2013. január 29-én kelt ítélete.





# SZEMLE

„Az alkotmányos patriotizmus helyett egy emberi jogi patriotizmusra és – ehhez kapcsolódóan – az »alkotmányos szükségyszerűségekre« építve képzelhető el egy nemzetek feletti alkotmányos identitás.”

*(Michel Rosenfeld)*



*Körtvélyesi Zsolt*

## ALKOTMÁNYOSSÁG A NEMZETEN TÚL: AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS EGY TERMÉSZETRAJZA

Michel Rosenfeld 2010-ben megjelent könyve<sup>1</sup> az alkotmányos identitás kialakulásának és működésének egyes kérdéseit vizsgálja, és a kollektív identitás e formájának alapvető dilemmáit járja körül. Szükség van-e egyáltalán alkotmányos identításra, és ha igen, miért? Kinek van erre szüksége? Ki az alkotmányos „én”, az alkotmány alanya, szubjektuma, ki azonosíthatja magát az identitással, kikre vonatkozatható az identitás? Hogyan jön létre és változik ez az identitás, és értelmezhetőek-e ezek a kérdések a nemzetet túli keretek között? Az alkotmányos identitás változékonyságát hangsúlyozó munka a kérdésekre adott válaszok alapján arra a következtetésre jut, hogy – mivel ez az identitás szükségképpen elválasztható más identításoktól, különösen a nemzeti identitástól, azokkal bonyolult és változó kapcsolatban, sőt feszültségben van – elvileg nem lehetetlen elképzelni, hogy sikeresen alakul ki egy határokon átnyúló, transznacionális vagy akár globális alkotmányos identitás.<sup>2</sup> A könyv központi gondolata szerint az „univerzális” és az „egyedi” közötti kapcsolatot a hegeli felfogás jegyeit mutató dialektikus viszonytal, a „plurális” fogalmán keresztül lehet magyarázni, illetve összebékíteni. Ugyanakkor ez nem statikus állapot vagy szintézis, hanem folyamatos kihívás.

A szerző a New York-i Cardozo School of Law globális és összehasonlító alkotmányelméleti programjának igazgatója, Magyarországon a Közép-európai Egyetem Összehasonlító Alkotmányjogi programjának visszatérő vendégoktatójaként ismerhetik. Bár az összehasonlítás és az Amerikán kívüli tapasztalatok hasznosítása fontos szerepet kap a könyvben – illetve, a szerzőtől megtudjuk, hogy tizennégy éves koráig hontalanként élt<sup>3</sup> –, kétségkívül érezteti hatását, hogy egyetemi képzéseit az Egyesült Államokból szerezte, a Northwestern és a Columbia Egyetemeken.

Lehetetlenség a dilemmákban, felvetésekben és példákban rendkívül gazdag könyv valamennyi témáját akár röviden is bemutatni jelen írásban, ezért a továbbiakban elsősorban a könyvről írt kritikák – köztük a Cardozo School of Law-n 2012-ben tartott vitafórum résztvevőinek hozzászólásai, illetve a

szerző ezekre adott válaszai<sup>4</sup> – alapján ismertetek egy-egy részterületet.

A könyv az összeegyeztetés, az összebékítés folyamatos követelményét, illetve lehetőségét helyezi középpontba. Szemben a derridai felfogással, a mű hitvallása szerint lehetséges kapcsolat az én és a másik között, és ezt a hidat az alkotmányos identitás teremti meg.<sup>5</sup> Pierre Legrand – a Sorbonne jog-összehasonlító tanára, a Northwestern Egyetem vendégoktatója – Derridát hiányolja a könyvből, hozzátéve, hogy a filozófus a hiány ellenére is jelen van, mint egy „jelenésként”.<sup>6</sup> Jacques Derrida hosszabb ideig oktatótársa és – ha hihetünk a szóbeszédnek – közeli barátja volt Michel Rosenfeldnek.<sup>7</sup> A hiány inkább azért lehet feltűnő, mert korábbi műveinek tanúsága szerint Derrida komoly hatást gyakorolt Rosenfeld alkotmányfelfogására, különösen az igazságosságról vallott elveire.<sup>8</sup> Legrand szerint Derrida említése nélkül – a hivatkozások között sem találjuk meg a nevet – Rosenfeld valójában ellenvetést fogalmaz meg az én és a másik kibékíthetlenségének derridai gondolatával szemben. Ezt Rosenfeld annyiban elismeri, hogy kijelenti, régóta leszámolt azzal a nézetel, amely szerint az ontológiai elszigetelődés azt jelentené, hogy lehetetlen közös terveket, szövetségeket létrehozni (még ha tökéletlen formában is) az erkölcs, a politika vagy a jog világában. Hozzáteszi azonban, hogy szerinte Derrida is különbséget tett az ontológia és az erkölcs világa között.<sup>9</sup> Saját felfogását valahova Derrida (a különbség etikája) és Habermas (az identitás etikája) közé helyezi el, amelyben az alkotmányos identitás és az alkotmányos szubjektum viszonyát folyamatos kihívások, problematizálás jellemzi. Ebben kap szerepet a sokféleség, a pluralitás, amely az univerzális és az egyedi közötti dialektikában jelenik meg, és amelynek tartalma állandóan vitatott marad.<sup>10</sup>

Ayelet Shachar, a Torontói Egyetem kutatótanára a pluralitás, a sokféleség kapcsán azt veti a szerző szemére, hogy bár a politikai pluralizmus szószólójaként lép fel, ez nem jelent értékpluralizmust is egyben. A kritikus szerint a(z érték-)monista felfogás

eredője, hogy a felvilágosodásra építő alkotmányos megközelítés jegyében hitelvekhez hasonló, kötelező engedelmisséget követel meg a legfelsőbb törvénynek. Shachar szerint ez ironikus annak fényében, hogy az elmélet egyik fontos ellenpontja („Másik”-ja) éppen ez a feltétlen engedelmisséget követelő vallásos felfogás.<sup>11</sup> Azt már nem teszi hozzá, hogy milyen érdemi különbség van a sokféleséggel számot vető és elveit arra tekintettel megfogalmazó alkotmányos felfogás, valamint a kritizált vallásos dogmák között. Ellenkező esetben nehezen tudunk alkotmányos eszközökkel kezelni egy olyan megközelítést, amely szerint egy tetszőleges vallás szent könyve szükségképpen magasabb szintű, mint az ország alkotmánya.

Rosenfeld könyvében, az összehasonlító módszer csábításának engedve, rendszerezi az alkotmányozás lehetséges modelljeit; elkülönítve a forradalmi, a „lát-hatatlan” brit, a háborús, a megegyezéses, a transznacionális és a nemzetközi nyomáson alapuló alkotmányozás modelljeit.<sup>12</sup> A felosztás többtényezős szempontrendszer követ, többek között az alapján, hogy milyen szerepet játszott a jogon kívüli kényszer az átalakulásban. Sujit Choudhry, a New York-i Egyetem (korábban a Torontói Egyetem) összehasonlító alkotmányjogásza a felosztás vizsgálatá kapcsán az erőszak és az alkotmányozás kapcsolatát veti fel hozzászólásában.<sup>13</sup> A könyv, Jon Elsterre is hivatkozva,<sup>14</sup> azt írja, hogy az erőszak egy valóban forradalmi átalakulás, vagyis a valódi változást hozó alkotmányos fordulat szükséges velejárójának tűnik. Az általánosítás<sup>15</sup> talán védhető azzal, hogy ez a kijelentés a spanyol alkotmányos fejlődést taglaló részben szerepel. A szerző azonban nem ezzel, hanem a két fél egymáshoz való viszonyával – lásd alább – magyarázza a bírálatra adott válaszában, hogy miért érez szoros kapcsolatot erőszak és alkotmányozás között.

Choudry provokatívnak érzi Rosenfeld állítását, kiemelve a gondolat azon elemét is, hogy a múlttal való szakítás fontos eleme az anarchia időszaka, amikor megkötések nélkül rendezhetőek a korábbi tartozások, amikor a berendezkedés alapjainak gyors változása lezajlik, illetve, amikor kialakulhat egy új alkotmányos identitás. (A hozzászólás szerzője hangsúlyozza, hogy a könyvben nem önmagában az illegalitásról, a meglévő jogi keretek átlépéséről van szó, hanem ennél szűkebb kategóriáról: a fellépés drasztikusabb módjáról.) A kritika szerint ez a felfogás nem számol az erőszak és az alkotmányosság közötti szakadék valódi mélységével. Az erőszak használata egy új rezsime megalapozásakor elsősorban azért problematikus, mert gyökeres ellentétben áll azzal, amit az alkotmányos rend elérni kíván. Azonban a konkrét példákat áttekintve, az USA-be-

li XIV. Alkotmánykiegészítéstől – amely egy véres polgárháborút követően született, a megerősítés során a déli államokon jelentős nyomással<sup>16</sup> – Nigérián és Libanonon át Irakig, az erőszak jelenléte és hatása nem hagyható figyelmen kívül a számos esetben jelentős külső beavatkozás mellett zajló alkotmányozást illetően. Ennyiben Rosenfeld felvetése egy lényeges, és a korábbi szakmai vitákban jórészt elhanyagolt, kérdésre irányítja rá a figyelmet.

Az elgondolást, hogy az erőszak korlátok közé szorítása, a polgárháború elkerülése az alkotmányosság mércéje, Hobbes Leviatánjaink vezethetjük vissza – még ha a konfliktusok természetét tekintve Hobbes leírása elnagyolt és túlzó is.<sup>17</sup> Figyelmesen olvasva a Leviatánt, két vonatkozásban is – a jövő és a múlt felől szemlélve – előkerül a polgárháború és az alkotmány kapcsolata: mint a megfelelő berendezkedés választásával elkerülendő rossz, illetve mint a rendet közvetlen megelőző állapot, amelyre válaszul és amelynek kontextusában az alkotmányozás zajlik. Napjaink gyakorlati kihívásaira vetítve – írja Choudhry, aki alkotmányjogi szakértőként az elmúlt évtizedben Srí Lankában és Nepálban maga is részt vállalt konfliktuskezelési kísérletekben – az alkotmányozás előtt álló feladat nem pusztán a konfliktus esélyeinek csökkentése, hanem gyakran a még fegyverben álló felek közötti megbékélés feltételeinek megteremtése és a béke tartóssá tétele.

Tekintve, hogy a fegyverszüneti megállapodások az alkotmányozás előfeltételei,<sup>18</sup> és azok során fontos szerepet játszanak a hatalommegosztással kapcsolatos megfontolások, a fegyverszüneti tárgyalásokat az alkotmányozást csírájában megtestesítő folyamatként, a megállapodást magát pedig mint egy embrionális formában megjelenő alkotmányt is felfoghatjuk.<sup>19</sup> Az ennek során tett vállalások pedig nagyban meghatározzák a későbbi eredményeket, így magát az alkotmányozást is, ráadásul mindkét eljárásban vitatottak a politikai közösség határai is, ami további bonyodalmakkal jár.

Choudhry ezen gondolatok fényében bírálja Rosenfeld felosztását az alkotmányos átalakulások típusairól. A dél-afrikai alkotmányozás értékelésénél – amelyet a könyv a megállapodásos modellhez sorol, mivel nem járt erőszakkal – a kritika szerint a konfliktusnak fontosabb szerepet kell tulajdonítanunk. A két, továbbra is felfegyverzett oldal által 1993-ban elfogadott ideiglenes alkotmány sok, különösen a hatalommegosztást előíró kitételeiben hasonlított egy fegyverszüneti megállapodásra. Az eset tanulsága, hogy még a tárgyalásos alkotmányozás esetében is nagyobb szerepet játszhat az erőszak rémképe, mint ahogy azt a szakirodalom általában elismeri.

Choudhry ez utóbbi kijelentését Rosenfeld is osztja, viszont további szempontot fogalmaz meg eredeti modellje védelmében. Egyrészt, a dél-afrikai alkotmányozás – még ha el is ismerjük, hogy annak során az erőszak fontosabb szerepet játszott, mint azt eredetileg feltételeztük – valójában nem valamelyik fél egyoldalú győzelmével és akaratának a vesztesre kényszerítésével zárult, hanem igazi kompromisszum született. Ezért indokolt ezt a példát a spanyol, a lengyel vagy éppen a magyar alkotmányos átalakuláshoz hasonlóan a megegyezésem modellhez sorolni, szemben a forradalmi vagy a háborús modellel.<sup>20</sup> Másrészt – és ez az a további szempont, amelyet Rosenfeld felvet –, a modellek között átjárhatóság van, és elképzelhető, hogy egyetlen alkotmányos átalakulás egyidejűleg több modell jellemzőit egyesíti. Az Egyesült Államok Alkotmánya eredeti formájában, a megegyezésem modellnek megfelelően rendezve egy vitatott kérdést, lényegében elfogadta a rabszolgaság intézményét (nem függetlenül attól, hogy az ezzel ellentétes megoldás könnyen polgárháborúhoz vezethetett volna, mint ahogy közel száz évvel később ahhoz is vezetett). A polgárháborút követően – a Choudhry által is felvetett szempontok szerint – viszont az északi államok valójában győztesként léptek fel, és a rabszolgaság eltörlése, illetve az alkotmánykiegészítések elfogadása sem a megegyezésem modellt követte.

Egy további hozzászólás szerzője, Seyla Benhabib – a politikatudomány és a filozófia professzora a Yale Egyetemen – írását paradoxonokkal indítja, idézve Rosenfeldet. Az egyik paradoxon szerint az alkotmánynak egyszerre kell egybeesnie az alkotmányos identitással, és különböznie attól. A másik pedig kimondja, hogy az alkotmányos identitás szükségképpen eltér a nemzeti identitástól és más, alkotmány előtti és alkotmányon kívüli identitásoktól, miközben ezek az identitások kölcsönösen meghatározzák egymást.<sup>21</sup> Utóbbi kapcsán Benhabib kitér a „demokratikus zárás” (‘democratic closure’) ellentmondásos jelenségére, amely szerint a demokratikus közösség tagjai határozzák meg az az előkérdést, hogy kik tartoznak a közösséghez. (Ennek kapcsán kritikának veti alá a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntését, melyben alkotmányellenesnek találta Schleswig-Holstein tartományi gyűlésének azon döntését, hogy a szavazati jogot nem állampolgár lakosokra is kiterjesztette.)<sup>22</sup> A probléma úgy is megfogalmazható, hogy miközben a népszuverenitás és a terület feletti szuverenitás ezer szálon kapcsolódik, mind történeti, mind normatív értelemben, a kettő nem azonos. Az ezzel kapcsolatos viták értelmezéséhez Benhabib, korábbi munkáira hivatkozva, a „demokratikus ismétlések” (‘democratic iterations’) fo-

galmát alkalmazza.<sup>23</sup> E szerint nincsenek a szó szoros értelmében vett egyszerű ismétlések: az ismétlések valójában mindig eltérő jelentést hordoznak, tehát alakítják, gazdagítják, újraértelmezik a különböző álláspontokat és érveket. Ráadásul ez a párbeszéd átnyúlhat az országhatárokon is, ahogy azt az Egyesült Államokban a rendezetlen státuszú bevándorlókról folytatott vita mutatja, amelyben latin-amerikai kormányok is részt vettek (ideértve még a peres eljárást is).

Mégis, a hozzászólás következtetése szerint kétes, hogy a transznacionális vagy globális alkotmányos szubjektum egyáltalán létezhet-e, van-e globális (állam)polgárság vagy kormányzás globális kormány nélkül. Benhabib szerint az emberi jogok mint univerzális előírások önmagukban nem képesek alkotmányos szubjektum létrehozására, ehhez szükség van az emberi jogok alkotmányos jogokká tételére, amelyhez viszont egy működő politikai közösség, megvalósult önkormányzás szükséges. Az alapvető jogok önkormányzás nélkül üresek lennének, mint ahogy az önkormányzás is alapvető jogok nélkül.<sup>24</sup> Jelenleg, Benhabib értékelése szerint, az alkotmányos szubjektum globális szinten nem létezik, a kifejezés legfeljebb metaforaként használható.

Rosenfeld válaszában utal arra a könyvbéli megállapítására, hogy az alkotmányos identitás hiányként jelentkezik, amelyet folyamatos változásban kell megtölteni tartalommal.<sup>25</sup> Ezek a viták hasonlóan zajlanak nemzeti és nemzetközi szinten, hiszen egy államon belül is lényeges véleménykülönbségek, sőt, akár meghatározó és kitartó törésvonalak vannak jelen. Ez pedig nincs messze attól a – meglehet, nagyobb eltéréseket mutató – megosztottságtól, amely a morálitásról és emberi jogokról folytatott határon átnyúló vitákat jellemzi. Rosenfeld következtetése szerint tehát a globális és az állami között nem annyira minőségbeli, mint inkább fokozatbeli a különbség.

Fontos párhuzam, hogy az alkotmányos identitásnak mindkét esetben feltétele egy közös narratíva létrehozása. Erre a nemzetközi szinten példa lehet a (nemzeti és nemzetközi, rendes és alkotmány-) bírák, bíróságok közötti európai párbeszéd és a mérlegelési jogkör intézménye. Utóbbi különösen alkalmas arra a feladatra, amit a könyv „plurális”-ként azonosít, és amely összeegyeztethetővé teszi az univerzalist és az egyedit.

A globális vagy transznacionális alkotmányos identitás kapcsán gyakran felmerülő kérdés a közösség kereteinek radikális tágításával veszni látszó összetartozás-érzés. Ha az ország határait átlépő alkotmányos identitás – és általában a nemzetelvű, akár csak enyhe formájában a nacionalista partiku-

laritásra építő gondolkodás meghaladása – mellett érvelünk, fontos annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mi biztosítja a szükséges kohéziót, hogyan tartható fenn a körülírt közösség tagjai közötti szolidaritás. Ez a dilemma Rosenfeld szerint az emberi jogi patriotizmus fogalmával oldható fel.<sup>26</sup> Az alkotmányos identitás maga egy bonyolult és változó viszonyrendszerben alakul ki és át, gyakran a pozitív azonosulás mellett kifejezetten negatív attitűdökre, elutasításra építve. Az alkotmányos identitás egyik fontos jellemzője, hogy különbözik a nemzeti identitástól, a „nacionalista patriotizmus” esetenként kikeresztő felfogásával pedig szükségképpen szembe helyezkedik.<sup>27</sup> Ennél nehezebb azonban arra választ adni, hogy mi hoz létre pozitív azonosulást egy transznacionális vagy globális alkotmányos identitás esetén – még ha a nemzeti keretek meghaladásának első lépését az imént említett szembenállás meg is teremti.

A (nyugat-)német eredetű „alkotmányos patriotizmus” lehet az egyik, jellemzően Habermasra hivatkozva emlegetett kiindulópont. A könyv először ezt a javaslatot vizsgálja meg, és arra jut, hogy bár a felfogás több elemében nemzetek felettivé tehető, így akár az Európai Unió esetére is alkalmazható, az átvétel csak az identitás negatív elemei – a náci és a szovjet berendezkedés elutasítása, a tényleges (német-német, illetve tagállami) megosztottság mint adottság – esetében működik. A pozitív elemek átültetését Rosenfeld több szempontból sem látja megvalósíthatónak. A német alkotmányosság nemzeti hagyományokra épített, amely segítette az azonosulást. Ez az Unió esetében Rosenfeld szerint nem áll fenn, a nemzeti hagyományok éppen a szupranacionális alkotmányossággal szemben fejtik ki hatásukat. Németország esetében továbbá szükséges elem volt egy működő alkotmányos rend létrehozása, amely az uniós szinten a már létező és működő tagállami alkotmányok miatt kevésbé tűnik sürgetőnek. Ennek példáját látja a szerző a német *Solange I.* döntésben is, bár elismeri, hogy azóta lényeges változások zajlottak. Végül Rosenfeld szerint a mélyebb integrációt sürgetők sem alkotmányos, mint inkább politikai megfontolások alapján támogatják az alkotmányosodást, egyszerűen mert meggyőződésük, hogy azzal egy jobb Uniót lehetne létrehozni.

A könyvbeli javaslat szerint az alkotmányos patriotizmus helyett egy emberi jogi patriotizmusra és – ehhez kapcsolódóan – az „alkotmányos szükségszerűsége” építve képzelhető el egy nemzetek feletti alkotmányos identitás. Egyrészt az emberi jogi megközelítés jellegénél fogva plurálisabb – mely fogalom a könyvben kifejtett elméletben központi szerepet játszik –, tehát alkalmasabb a létező sokféleséget le-

fedni, másrészt viszont, éppen ezért, nehezebb rá bármilyen pozitív identitáselemet építeni. A javaslat másik eleme az alkotmányos szükségszerűség. Az alkotmány, amely az alatta működő egységek egymás közötti viszonyát rendezi, strukturális szerepe mellett fontos legitimációs funkciót is ellát. Ebből adódna az a következtetés, hogy az általa kínált keretek az állami kereteket meghaladóan is érvényes és kívánatosak. Rosenfeld szerint az Európai Unió jó példa erre is, hiszen ha nem is írható le a tagállamokhoz mérhető alkotmányos rendszerként, az uniós joganyag összességében egy működő strukturális alkotmány képét mutatja.<sup>28</sup> Az állami kereteken túlmutató alkotmányos szükségszerűség megköveteli (saját belső struktúrájukat tekintve) működő egységek létét, továbbá hogy ezek koherens módon lépjenek kapcsolatba egymással. Ez meglehetősen enyhe előírás, amely önmagában szintén nem képes a szükséges pozitív azonosulást kiváltani (nemigen képzelhető el az alkotmányos szükségszerűségekre építő patriotizmus). Az alkotmányos szükségszerűség strukturális elemeinek összekapcsolása az emberi jogi patriotizmus tartalmi ismérveivel azonban Rosenfeld szerint megnyitja ennek lehetőségét.<sup>29</sup>

Jan-Werner Müller, a Princeton Egyetem tanára a baráti módosítási javaslatokként aposztrofált hozzászólásában a patriotizmus előbb ismertetett felfogására reagál. Írásában<sup>30</sup> két történelmi pontosítást is tesz. Egyrészt levezeti, hogy a (nyugat-)német környezetben megjelenő alkotmányos patriotizmus mást jelent a '70-es években, amikor elsősorban az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos baloldali szkepticizmusra adott válaszként alkalmazták, és mást a '80-as években, amikor a jobboldali, etnicizáló felfogás ellenében használták. Ráadásul a világháborút követően az országban nemigen volt az a fajta érzelmi viszonyulás az alkotmány(osság)hoz, amelyet például Rosenfeld is feltételez.<sup>31</sup> Másrészt, az utóbbi kapcsán megjegyzi, hogy Jürgen Habermas maga soha nem alkotta meg az alkotmányos patriotizmus külön elméletét. (Harmadrészt kitér arra is, hogy nem teljesen tartja igaznak azt a kijelentést, amelyet Rosenfeld is vall, hogy a II. világháborút követő alkotmányos és emberi jogi fejlődés valamiképp a holokausztra vezethető vissza.<sup>32</sup>) A történelmi kitekintés után bemutatja, hogy az európai, szupranacionális szinten alkalmazott alkotmányos patriotizmus előtt álló kihívások a fogalom korábbi használatától eltérő kontextust jelentenek: más kérdésekre kell választ találni.

Müller szerint az Európai Unió alkotmányos identitása kevésbé a könyvben vázolt emberi jogi patriotizmus alapján képzelhető el, mint inkább a liberális demokrácia II. világháborút követően létrejött

sajátos európai modelljére építve – különösen az ezt a közelmúltban érő belső kihívások fényében, minek kapcsán, mint később látjuk, a magyar alkotmányos fejlemények is fontos szerepet kapnak.

Müller szerint a multikulturalizmus végéről szónokolók ahhoz a kórushoz csatlakoznak, amely a sokféleséget önmagában problémának tekinti, és a politikai közösséghez csatlakozás feltételeként valamilyen formában kulturális asszimilációt vár el. Ez viszont egy rossz kérdésre adott rossz válasz, hiszen, mondjuk, a fogyasztási szokások hasonlósága vajmi keveset árul el a tényleges politikai vagy társadalmi kohézióról. Amire szükség van, az egy közös politikai nyelv, amelyen a közös ügyek megvitathatóak, amely például feltételezi, hogy az integráció során a felek lemondanak az esetleges illiberális célkitűzéseikről. Mindez egy bonyolult egyensúlyozási folyamatot jelent, hasonlót ahhoz, amelyről Rosenfeld ír: „a tagadás, szétbontás, újjáépítés, újbóli befogadás és újraegyesülés folyamata”.<sup>33</sup>

Az egyik kérdés, amelyben Müller vitatkozik Rosenfelddel, az az érzelmi viszonyulás kérdése. A szokásos felvetés úgy szól, hogy mennyiben képes akár az alkotmányos patriotizmus (vagy a hasonló javaslatok, akár Rosenfeld emberi jogi patriotizmusa) a közösséghez tartozás érzése, a kohézió, a szolidaritás megteremtéséhez és fenntartásához szükséges kötődést kialakítani. Rosenfeld szerint az emberi jogi patriotizmus ebből a szempontból jobban áll: elég a nagy port kavarázó emberi jogi esetekre gondolni, hogy lássuk, milyen mély érzelmi viszonyulást alakíthatnak ki alapjogi kérdések, illetve ügyek. Márpedig az olyan érzelmi reakciók, mint az együttérzés az áldozatokkal, a jogsértések felett érzett felháborodás, szükségesnek látszanak – ezt pedig önmagában az alkotmányos patriotizmus nem képes kiváltani.<sup>34</sup> Müller ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy az érzelmek, szenvedélyek jelenléte a politikában éppen az a jelenség, amellyel szemben a II. világháborút követő Európa megfogalmazta önmagát, a politikát a józan alkotmányos eszmény terepének tekintve. Szerinte tévedés az a feltételezés is, hogy a politikai közösség fenntartásához szükséges effajta érzelmi viszonyulás. Amit ő javasol, az éppen egy kritikus, érzékeny, önmagára reflektáló felfogás.

Rosenfeld javaslata, az emberi jogi patriotizmus pedig az Európai Unió esetében azért nem igazán alkalmazható, mert nehéz az Unióra úgy tekinteni, mint az emberi jogok bajnokára. Ehelyett Müller – Joseph Weiler fogalmát kölcsönvéve – az alkotmányos toleranciára mint európai értékre építene, amely, például a strasbourgi gyakorlatban használt mérlegelési jogkör ('margin of appreciation') fogal-

ma, lehetővé teszi az egymástól eltérő felfogások egymás mellett élését. Talán éppen az eltérő identitások elfogadása és tiszteletben tartása az, ami a közös európai identitást vagy alkotmányos rendet meghatározza.<sup>35</sup>

Ez viszont felveti azt a kérdést, hogy mennyire lehet sokféle az Európai Unió, vehetjük-e alapul ennek meghatározásakor például a csatlakozási feltételként szabott koppenhágai kritériumokat. Müller egy tartalmasabb felfogást javasol: a sokféleség mellett kialakult egy modell, amely a fékek és ellensúlyok rendszerére építve, jelentősen legyengített parlamentet hozott létre – és ezzel a kritikusai szerint a népszuverenitással is problematikus viszonyt ápol, és a közvetlen demokratikus eszközökkel szemben valóban bizalmatlan. A számunkra fontos elem azonban a hatalom korlátozása, amely szöges ellentétben áll napjaink populista reneszánszával, ráadásul a társadalmi pluralizmust és az ellenzék legitimitását is megkérdőjelezi. Ezzel szemben kellene megfogalmazni és érvényesíteni az európai alkotmányos patriotizmust. A szerző megjegyzi, hogy miközben ez nem könnyű feladat, megteremtése egyre sürgetőbb – és itt elsősorban a magyar fejleményekre gondol.<sup>36</sup>

## JEGYZETEK

1. Michel ROSENFELD: *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, USA – Canada, Routledge, 2010.
2. ROSENFELD (1. vj.) 12.
3. Michel ROSENFELD: 10 x 10, *International Journal of Constitutional Law*, 2012, Vol. 10 No. 3, 799–808, 799.
4. Ezek elérhetőek a Cardozo Law Review 2012/5. számában, melynek írásai ingyenes letölthetők a folyóirat honlapjáról: <http://www.cardozolawreview.com/volume-33-issue-5.html>.
5. Ahogy a könyv harmadik részének címe is jelzi: „Constitutional Identity as Bridge between Self and Other: Binding Together Citizenship, History and Society”. ROSENFELD (1. vj.) 147.
6. Pierre LEGRAND: Jacques in the Book (On Apophasis), *Law and Literature*, 2011, Summer, 282–290.
7. LEGRAND (6. vj.) 283.
8. ROSENFELD: (3. vj.) 806.
9. Michel ROSENFELD: The Constitutional Subject, Its Other, and the Perplexing Quest for an Identity of Its Own: A Reply to My Critics, *Cardozo Law Review*, 2012 (33), 1968.
10. ROSENFELD (9. vj.) 1969.
11. Ayelet SCHACHER: The return of the repressed: Constitutionalism, religion, and political pluralism,

- International Journal of Constitutional Law*, 2010, No. 3, 665–670. 669–670.
12. A modellek részletes ismertetését lásd a könyv 6. fejezetében: „Models of Constitution Making”, ROSENFELD (1. vj.) 185–209.
  13. Sujit CHOUDHRY: Civil War, Ceasefire, Constitution: Some Preliminary Notes, *Cardozo Law Review*, 2012 (33), 1907.
  14. ...és Jon Elster „constitutional bootstrapping” fogalmára építve. ROSENFELD (1. vj.) 128. Később így foglalja össze az erőszak és az alkotmányozás közötti kapcsolat természetét: „to the extent that constitution-making requires a clear break with the past, some measure of violence – though its nature and intensity may vary depending on the relevant circumstances – seems inevitable”. ROSENFELD (1. vj.) 133.
  15. „Egy esetről kell általánosítani; kettő már összezavar.” PETRI György: Részlet. 4, in *Petri György összegyűjtött munkái I. Összegyűjtött versek*, Budapest, Magvető, 259.
  16. A Kongresszus addig nem fogadta el tagjaiként a déli államok képviselőit, amíg államaik nem erősítették meg az Alkotmánymódosítást. CHOUDHRY (13. vj.) 1909–1910.
  17. A zárójeles megjegyzésnél Choudhry Kalyvas munkájára épít: Stathis N. KALYVAS: *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. CHOUDHRY (13. vj.) 1911, 14. lj.
  18. Megemlítve Szomaliföldet mint fontos kortárs kivételt. CHOUDHRY (13. vj.) 1915.
  19. „Ceasefires as constitutions in embryo”. CHOUDHRY (13. vj.) 1917.
  20. ROSENFELD (9. vj.) 1954.
  21. ROSENFELD (1. vj.) 10 és 29. Idézi: Seyla BENHABIB: On Michel Rosenfeld’s The Identity of the Constitutional Subject, *Cardozo Law Review*, 2012 (33), 1889–1890.
  22. Benhabib meggyőzően levezeti, ahogy a határozat elfogadja a népszuverenitás egy ellentmondásoktól terhes, monolit, homogén és differenciálatlan felfogását. Miközben sorsközösségről beszél, olyanok kizárásához is vezet, akik, bár nem állampolgárok gyermekeként, de az országban születtek. Az alkotmánybíróági döntés szerint az egyetlen módja a részvételi jogok biztosításának az állampolgárság kiterjesztése. Az uniós fejlemények hamar túlléptek az 1990-es határozaton, és ma már az az európai polgár státusza bizonyosan felülírja ezt a német állampolgársághoz ragaszkodó felfogást. BENHABIB (21. vj.) 1892–1896.
  23. BENHABIB (21. vj.) 1899.
  24. Írja Benhabib Habermasra hivatkozva: BENHABIB (21. vj.) 1905.
  25. ROSENFELD (9. vj.) 1946.
  26. A levezetés, amelyre az itt szereplő összefoglalás is épít, a könyv 8.3. alfejezetében olvasható: „Constitutional Patriotism as Transnational Constitutional Identity?” ROSENFELD (1. vj.) 258–269.
  27. ROSENFELD (1. vj.) 258.
  28. Ebben Rosenfeld és Jan-Werner Müller, egy további hozzászólás szerzője is egyetért, vitába száll azonban velük Peter L. Lindseth, aki csak származtatott, közigazgatási jogi felépítményként látja értelmezhetőnek az uniós intézményrendszert, alkotmányjogi értelemben tehát (egyelőre) nem tartja önálló entitásnak. Peter L. LINDSETH: Constitutionalism Beyond the State? The Administrative Character of European Governance Revisited, *Cardozo Law Review*, 2012 (33), 1875.
  29. Ennek lehetséges módját a könyv befejező része ismerteti: „Concluding Remarks: Reaching for the Transnational Constitutional Subject by Reconciling the Universal and the Singular Through the Plural”, ROSENFELD (1. vj.) 269–279.
  30. Jan-Werner MÜLLER: Constitutional Patriotism Beyond the Nation-State: Human Rights, Constitutional Necessity, and the Limits of Pluralism, *Cardozo Law Review*, 2012 (33), 1923–1935.
  31. ROSENFELD (1. vj.) 262–262. Idézi: MÜLLER (30. vj.) 1931.
  32. MÜLLER (30. vj.) 1931.
  33. ROSENFELD (1. vj.) 244, hivatkozik rá: MÜLLER (30. vj.) 1928.
  34. ROSENFELD (9. vj.) 1962–1963.
  35. MÜLLER (30. vj.) 1933.
  36. MÜLLER (30. vj.) 1935. Ennek kapcsán Rosenfeld két javaslatot tesz, építve az emberi jogi patriotizmus általa képviselt felfogásának egyik elemére, az alkotmányos szükségszerűség fogalmára. Az Európai Uniónak szüksége lenne egy – az Egyesült Államok Alkotmányának IV. cikk 3. bekezdéséhez hasonló – garancia-klausulára, továbbá önálló szabályozási hatáskörre a gazdaságpolitika terén. ROSENFELD (9. vj.) 1963–1964.



ALAPTÖRVÉNY KÖZÖS ALAP NÉLKÜL<sup>1</sup>

Pszichológusok szerint az embernek három kérdést kell magának feltennie az önismerethez: Honnan jött? Hol van? És merre tart? Ezek a kérdések játszva parafrázálhatóak Magyarország politikai közösségének elmúlt éveire: Mi történt? Mi zajlik? Mi fog történni? A *Constitution for a Disunited Nation* című kötet egyik erénye, hogy mindhárom kérdésre megpróbál választ adni.<sup>2</sup> És ez nagy erény. Lehetne olyan beszámolót írni, amely a száraz történések még szárazabb ismertetésén át próbálja értelmezni a 2010 óta zajló történéseket, de úgy gondolom, hogy van jobb módja a megértésnek: a jogi kérdés felnyitása, nem bezárása a történeti tények sorába. A 2010 utáni magyarországi alkotmányjogi történések megértéséhez túl kell lépni azon a leegyszerűsítő formalizmuson, amely szerint a jogot csak a saját eljárásain keresztül, azok tartalmára tekintet nélkül lehet tárgyszerűen megismerni. Még a jogpozitivizmus alaptételének elfogadásából, miszerint a jog egy társadalmi tény ('social fact'), amely a jogalkotás eljárásából ered, *sem* következik az, hogy pusztán a jog forrásaira tekintettel érthető meg a jog. Nos, a Tóth Gábor Attila által szerkesztett angol nyelvű kötet szerencsére nem ezen az úton jár.

## HONNAN JÖTT?

Úgy is kérdezhetnénk, hogy miért bukott el a '89-es alkotmány? A *Disunited*-kötet erre a komplex kérdésre sokrétű választ ad. A kormánypártok szerint a '89-es alkotmány legitimitációjának hiányával magyarázható minden. Nem kétséges, hogy az 1949-es évszám rossz ómen volt. Arató András legitimitációt és átmenetet firtató fejezete túlmegy a számozási kérdésen; igaz, a '89-es alkotmány bukásának egyik okaként ő is a demokratikus pedigre hiányát jelöli meg. Mindemellert Arató elismeri, hogy a közelmúlt demokratikus alkotmányozásainak van közös vonása, amit ő 'post-organ sovereign' (posztiszuverén) alkotmányozásként ír le,<sup>3</sup> mintegy új, formálódó normaként az alkotmányjog *ius gentium*ában, amely szerint az újkori alkotmányozás egy széles részvétel mellett zajló, többlépcsős folyamat, amely demokratikus legitimitációs aktussal zárul. Az új norma lényege, hogy a folyamatnak túl kell mutatnia egy szuverén, egyszeri döntésén. E tekintetben érdekes a kontraszt a két alkotmány között: a '89-es al-

kotmány nem bírt ugyan egy reprezentatív képviselőház bélyegével, de a 2011-es folyamatnál több szereplőt vont be, és több lépcsőben is zajlott.

Van okunk szkeptikusnak lenni a pedigre-kérdés középpontba állításával. Aki ebben a hiányosságban látja az alkotmány bukásának legfőbb okát, annak arra a kérdésre is egyértelmű nimmel kell felelnie, hogy vajon a 2011-es alkotmányozás bekövetkezett volna-e, ha a 1995–1996-os alkotmányozás vagy a millenniumi igazságügy-miniszter által javasolt, technikai alkotmány-újjaavatás sikeres lett volna. Erre semmiképpen sem vennék mérget. Az alkotmány elfogadási körülményei nem merítik ki egy alkotmány legitimitásának kérdését.

A múlt egy másik ígéretesebb magyarázatát kínálja Kis János, aki szintén azon az állásponton van, hogy alkotmányon kívüli okok miatt bukott el a '89-es alkotmány. Értékelése szerint mindenekelőtt a 2000-es évek populista elhajlásai és a pártok közötti hideg-polgárháború temették végleg maguk alá a rendszerváltás közjogi rendszerét.

A '89-es alkotmány bukásának további lehetséges okaira bukkanhatunk Kovács Kriszta egyenlőségről szóló fejezetében.<sup>4</sup> A szerző szerint a '89-es alkotmány egyenlőségfogalma egalitárius alapokon állt, ami nem csak lehetővé tette, de egyenesen ösztönözte a társadalmi egyenlőtlenségek elleni aktív politikát. Ám ezek nagyrészt kihasználatlanok maradtak. Hogy ez milyen fontos kérdés, arra az a kötetben is hivatkozott adat hívja fel figyelmünket, hogy miközben a közép-európai régióban 2005 és 2009 között csökkent a társadalmak előítéletessége, addig ebben az időszakban a magyar társadalom előítéletessége egyre fokozódott.<sup>5</sup> Ennek ellenére, amint erre Kovács Kriszta rámutat, Magyarországon az Alkotmánybíróság húsz éves gyakorlatában nem találtak romákat érintő, számottevő diszkriminációs ügyet. Amikor csak lehetett, az AB próbálta megkezdni vagy elbújtatni a kirekesztés, a rasszizmus lényegi kérdéseit. A testület szerint a „monoki modell” a gyermekvédelmi törvénybe ütközik,<sup>6</sup> az illegális lakásfoglalók automatikus kizárása a szociális bérlakásra pályázók köréből (ami elsősorban ugyan csak a romák ellen irányul) pedig a bérlakásokról szóló törvénybe.<sup>7</sup> Az AB szerint ezek normahierarchia-problémák. Érdekes mindezt szembeállítani a Horváth és Kiss Magyarország elleni – oktatási szegregációval kapcsolatos – ügyében nemrég szüle-

tett döntéssel,<sup>8</sup> amelyben a strasbourgi bíróság megállapította a jogsértést, azaz, hogy a roma kérelmezők a beiskolázásuk során etnikai alapú, közvetett hátrányos megkülönböztetést szenvedtek el. De balgaság lenne a felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítani. Kovács Kriszta rámutat, hogy a '89-es alkotmány az AB támogatásával lehetőségek széles tárárt biztosította a törvényalkotónak az egyenlőség előmozdítására, így például megerősítő intézkedések megtételére. Ezekkel csak szerényen éltek a rendszerváltást követő kormányok.<sup>9</sup>

## HOL TART?

A kötetnek van egy visszatérő „nagy” kérdése, amely tulajdonképpen 2010 óta uralja a magyar alkotmányjogi diskurzust. Ezt Ronald Dworkin a maga egyszerűségében teszi fel a könyv elején: mi a demokrácia?<sup>10</sup> Dworkin azzal a – tőle már ismert – válasszal él, miszerint *önmagában* a többségi szavazás biztos nem az. Egy döntés demokratikusságát nem az fogja adni, hogy a képviselők több mint a fele vagy kétharmada szavazott valami mellett, hanem valami más. Ennek megválaszolását egy pillanatra tegyük félre. A 2010–2011-es változások ugyanis furfangos csapdahelyzet elé állítanak minket. A kormánypártok aktuális politikai döntéseiket léptenyomon a többségi igazoló elvvel támasztják alá: ezt nevezik demokráciának. Azonban a 2011-ben elfogadott Alaptörvény távolabb áll egy többségi demokratikus modelltől, mint a '89-es alkotmány állt. Így azt gondolom, hogy vitatható az az értelmezés, amely az alkotmányos ideák csatájaként fogja fel a 2010 óta zajló változásokat: „Az alkotmányos változások Magyarországot többpólusú, liberális demokráciából valójában többségi demokráciává transzformálták.”<sup>11</sup> Véleményem szerint a 2011-es alaptörvény nem értelmezhető a többségi és a partnerségi demokrácia ütközeteként. Oliver W. Lembeck és Christian Boulanger meggyőzően érvel a mellett, hogy a kormánypártok a választások óta tartó permanens harci állapotban a népszuverenitás bajnokainak mezében tetszelegnek, és egyre távolodnak a fékek és ellensúlyok rendszerétől. Ezt az intézményátalakulási folyamatot a Bánkúti–Halmi–Scheppele szerzőhármas által írt fejezet tárgyszerűen dokumentálja.<sup>12</sup> Ezzel szemben a 2011-es alkotmányváltás elsősorban a jövő demokratikusan választott *többségeinek* ellehetetlenítésére irányul. Ez a szándék fejeződik ki abban, ahogyan a mai többség bebetonozta a preferenciáit a kétharmados tárgykörökben (pl. adópolitika). De az intézményi változásokat boncoló részekből az is egyértelműen kiderül, hogy

a demokratikusan választott jövőbeli többség keze teljesen meg lesz kötve például a sajtó- és médiaszabadságot központi ellenőrzés alá vonó rendszer lebontásában is. Varjú Márton az új alkotmány szabályozási képéről szóló kitűnő írásában rámutat, hogy a fiskális politika terén az is bizonytalan, hogy egyáltalán mi lesz megengedett a következő kormányok számára, és a Költségvetési Tanács milyen mércével méri majd a költségvetési hiányszabályt.<sup>13</sup> Ezekből az elemzésekből az következik, hogy a 2010 és 2014 közötti, valamint a 2014 utáni időszak alkotmányos kérdéseit nem lehet egy kalap alá venni. A mostani időszak demokráciadeficitje a kontrollálatlanságból adódik, míg a 2014 utáni pedig a túlkontrolláltságból fog adódni.

Ezért azt gondolom, hogy az Alaptörvény demokráciamodellje nagyon távol áll a többségi demokratikus kormányformától. A jogirodalomban Jeremy Waldronnak, a 'judicial review' liberális kritikusának munkái arra hívják fel a figyelmet, hogy a „többség zsarnokságától” való félelmünkben ne kövessük el azt a hibát, hogy pusztán a *többségre* koncentrálunk.<sup>14</sup> A zsarnoksággal van az igazi baj, és erre korántsem csak többségi intézmények képesek. Komoly esély van rá, hogy 2014 után ezt a veszélyt elsősorban nem a többségi intézmények fogják jelenteni. A kormánypártoknak az Alkotmánybíróságot egyoldalúan, saját bíráikkal feltöltő politikája könnyen elvezethet oda, hogy a többség által megválasztott képviselők és tisztségviselők alkotmányos kormányzását teszi majd lehetetlenné. (Ilyen már történt Magyarországon: az én olvasatomban a 2008-as népszavazás ilyen eset volt.) Ronald Dworkin utolsó könyvében a demokrácia és a 'judicial review' összefüggéseiről azt írja, hogy semmi sem garantálja önmagában, hogy az alkotmánybíráskodás legitimebbé, demokratikusabbá tesz-e egy közösséget, amely főszabály szerint többségi elven dönt ügyeiben. Például az utóbbi tíz év amerikai legfelső bírósági ítéleteiről ez bizonyosan nem mondható el.<sup>15</sup> Az alkotmányos intézmények berendezkedése mindig relatív értékű, míg a mögöttük húzódo alkotmányos elvek abszolútak. A korlátozott közhatalom eszménye, amely a magyar történelemben nem előzmények nélkül, de először nyert alkotmányos rangot 1989-ben, magában foglalta a parlamenti kormányzás alkotmánybírók általi kontrollját.

Minderre mondhatná valaki, hogy a mostani kormány kétharmados többséggel bír, míg a későbbi kormányok – feltéve, de nem megengedve – csak feles többséggel fognak. Ennek a valakinek ajánlható a kötet bevezetője Kis Jánostól és az első három fejezetből álló rész, amely a „*Legitimacy*” címet viseli. Ebből kiderül, hogy a demokrácia interpretatív fo-

galom: azaz, a demokratikus legitimitáció nem olyan, mint a Maxwell-egyenletek, amelyek egy természeti törvényt írnak le (nevezetesen az elektromos és mágneses tér viselkedését). A demokrácia és legitimitáció problémáit sokféleképpen le lehet képezni: lehetnek jobb és rosszabb képleteink. A demokrácia többségi felfogása erősen vitatható leképezése a demokratikus problémának. Ha ezt a felfogást helyesnek tartanánk, akkor például a fekete amerikai polgárokat kizáró választásokat demokratikusnak kellene tekintenünk. A választójog korlátozása vagy a közösség tagjainak alapvető jogait csorbító intézkedések nem válnak legitimebbé csak azért, mert azt egy (forradalmi) többség támogatta. És ez nincs máshogy más többség esetében sem. A kétharmadoságot mint végső legitimitációs menedéket használók ugyanazokba a tartalmi kérdésekbe ütköznek, mint a *minden egyéb többségi döntés* legitimitása mellett érvelők. A kötet több szerzője szerint az egymást egyenlő partnereknek tekintők közössége a demokratikus legitimitás normatív alapja.

Jogosan kérdezhethetnénk, hogy miért releváns bármely szubsztantív demokráciaelmélet ma Magyarországon? Mondhatná valaki, hogy a magyar alkotmány eljárási szabályai egyértelművé teszik: kétharmados többséggel alkotmányt lehet változtatni, minden más irreleváns. Ez a formalizmus azonban félreértés lenne. Egy alkotmányos passzus citálása nem elegendő érv. A 2010 óta zajló tektonikus változások pontosan azt a kérdést vetik fel, hogy *az, amit egy kétharmados többség egy alkotmány szöveg alapján megtesz, demokratikus-e*. Márpedig erre a tartalmi kérdésre az alkotmány nem ad választ.

Miklósi Zoltán izgalmas fejezete egy olyan helyzetet vizsgál, ahol egy legitim alkotmány talaján egy formálisan alkotmányozó többséggel bíró politikai erő készül ésszerű érvek mentén alkotmányozni.<sup>16</sup> Vajon milyen normák betartása szükséges egy új legitim alkotmány elfogadásához egy már legitim alkotmány alapján? Elég lenne pusztán az eljárási szabályok tiszteletben tartása? A Joseph Raz által bevezetett fogalmak, az „elsődleges és másodlagos indokok” megkülönböztetése mentén a szerző arra mutat rá, hogy ha túlnyomóan racionális érvek is szólnak egy legitim alkotmány lecserélése mellett, és pusztán irracionálisak az ellen, akkor is marad komoly érv az alkotmányozó hevület csillapítására. Miklósi az inherens eljárási normák mintájára azt állítja, hogy csakis a rivális politikai erők közös cselekvése eredményezhet alkotmányos művet. Ilyen inherens eljárási norma például az az ősi összeférhetlenségi szabály, miszerint senki nem lehet bíró saját ügyében (*nemo iudex in causa sua*). Inherens, mert független más tartalmi érvektől. Ha valaki saját jog-

vitájában mondana ítéletet magáról, az akkor sem lenne legitim, ha a döntés egyébként tartalmilag helyes lenne. Az egyoldalú alkotmányozás ilyen inherens eljárási normát sért, még akkor is, ha a többség motivációja makulátlan. A normatív kiindulópont, hogy eltérő nézeteket valló politikai erők közös alapjának kell lennie az alkotmánynak. Ebből a kiindulópontból vezethető le az alkotmányozással szembeni eljárási norma követelménye. Hangsúlyozandó, hogy Miklósi írása egy olyan hipotetikus helyzetről szól, ahol *túlnyomóak és nyilvánosak* a racionális érvek az alkotmányos változás mellett. Magyarországon biztosan nem állítható ésszerűen, hogy ez a helyzet állt volna fenn 2010-ben. Ám e fejezet éppen arról szól, hogy még ha ez így is lett volna, *akkor is* csak abban az esetben járt volna el helyesen az alkotmányozó, ha a politikai riválisával együtt lép fel alkotmányozóként. Miklósi fejezete nem a múlt-ról szól, inkább a jövőnek üzen. A fejezet kijózanítóan hathat azok számára, akik ma alkotmánytervetket farigcsálnak. Az alkotmányozás *nem* az alkotmányjogászok műhelymunkája.

## HOVÁ TART?

Végül megérkeztünk az ismeretlen jövőbe. Leváltható-e, leváltandó-e az Alaptörvény? Arató szerint két választással fog a jövő szembesíteni minket. Biztosan állítható, hogy egyik sem fényes. Vagy egy színes forradalom diktálja majd az eseményeket (a 2004-es ukrajnai eseményekhez hasonlóan), amikor áttörhetővé válik a formális legalitás; vagy a szereplők passzívan belenyugszanak az Alaptörvény antidemokratikus játékszabályaiba. Ma nehéz lenne ennél konkrétabb jóslatba bocsátkozni. A helyzet azonban talán ennyire nem sötét. A politikai legitimitás nem fekete vagy fehér, sok árnyalata lehet. Azt javasolom, fordítsuk meg a nézőpontot. Mitől kell tartania az Alaptörvénynek? A kötet olvasói legalább két beépített, időzített bombáról szerezhetnek tudomást. Az egyik a kormányozhatatlanság katasztrófája, a másik az alkotmányozás folyamata. A parlamenti demokráciák történelmi vívmánya a fiskális ügyek feletti kontroll átvétele a „koronától”. Az alaptörvény a mai kormánypártok politikájának bebetonozásával éppen ezt kérdőjelezi meg. Ennek az egyik lehetséges következménye a kormányozhatatlanság, avagy az ezzel egyenértékű, döcögő, gyenge kormányzás. Ez pedig az egyik biztos út az Alaptörvény vége felé. Ha történelmi példa után nézünk, akkor a IV. Francia Köztársaság bukása juthat eszünkbe. A IV. Köztársaság tizenkét év alatt több miniszterelnököt fogyasztott el, mint utódja ötvenöt

év alatt, amibe bele is bukott. Bár Kalifornia ideáig nem jutott el, de a tagállami kormányzást számtalan eszközzel (kétharmados adószabályok és népszavazási korlátok) lehetetlenné tevő közjogi rendszer csak a szövetségi kormány segítsége miatt nem omlott össze.

Másrészt, paradox módon a jövő útjait nálunk a múlt fogja egyengetni. A kötet egyértelművé teszi: az Alaptörvény nem a politikai közösség közös műve, hanem a mai kormánypártok egyoldalú pátense. Így a kormányozhatatlanság és annak káros következményei is hatványozottan az Alaptörvényre fognak visszahullni. Másként szólva: az alapítók szűk körű élcsapata nem tudja majd a kudarcokért a felelősséget szétteríteni a politikai közösség egészén.

Persze van egy másik kimenetele is a hazai alkotmányos fejlődésnek: Kis János és Cathrine Dupré is felvetik – nem feltétlenül az Alaptörvényre vonatkoztatva – egy alkotmány születési körülményeinek a relatív értékét. A háborús vereségből kikészülő Japánban egy megszálló hatalom felvilágosult tábornokaitól származik a ma is hatályos, működő alaptörvény, amelynek mára senki sem vitatja a legitimitását. Vajon ki tudja-e javítani a szöveg hibáit a példás gyakorlat? A kötet III. és IV. részei – melyek az emberi jogokról és az intézményi szerkezetről szólnak – ennek lehetőségét árnyalják.

Kovács Kriszta és Körtvélyesi Zsolt rámutat: az Alaptörvény az etnicizáló magyarságfogalomra épül, amelynek alapja a vérségi kötelék, nem az azonos közösséghez tartozás. Körtvélyesi a balkáni országok agresszív nemzetépítési stratégiájának nem feltétlenül pozitív példájával állítja párhuzamba ezt a megközelítést.<sup>17</sup> Mivel döntő jelentősége van, hogy egy közösség miként húzza meg saját határait, a mai, exkluzív közösségfogalmat csak egy új közjogi rendszer alapos átalakításával lehet majd egy inkluzív közösség kritériumával leváltani.

Cathrine Dupré az Alaptörvény – szerzőinek szándéka szerint – középponti fogalmának, az „emberi méltóság” fogalmának a használatát elemzi.<sup>18</sup> Az emberi méltóság az európai alkotmányosság „paradigmatikus jellegzetességévé vált” a világháború óta, és Dupré szerint „instrumentalizált” vagy „determinált”, az egyéni szabadsággal, illetve az autonómiaalapú méltósággal szembeni fogalomhasználatként írható le: „*A 2011-es Alaptörvény más felfogást vall a méltóság és az alkotmányos jogok kapcsán, hiszen annak alapján a jogok és a méltóság teljes védelmében tartásának függvénye, amelyeket az R. cikk (3) bekezdése tesz kötelezővé.*”<sup>19</sup> Ez alapvetően zárja ki a pluralizmust és az egyéni autonómiát, amely az em-

beri méltóság fogalmának középpontjában áll: egy ilyen méltóságfogalom pedig önmagában méltatlan egy polgári demokrácia alkotmányában; sőt, káros is. Leslie Green egy rokonfogalom, a „tisztetet” fogalmával kapcsolatban mutat rá a túlértelmezés csapdájára. Ha egy plurális társadalomban mindenki a saját vallásának, hitének, identitásának tiszteletét várja el, amelyek ráadásul egymással versengő és kölcsönösen tagadó vallások, hitek, identitások, akkor abban a társadalomban lehetetlen egymást tisztelni.<sup>20</sup> Mondhatjuk ez alapján, hogy a túlzott tiszteletigény a „sértődékeny társadalom” szinonimája. Az alaptörvény méltósághasználata hasonló módon veszélyes. Ha a méltóság morális és alkotmányjogi értelme az érzékenység védelme, akkor az nem ösztönzője a demokratikus, nyílt társadalomnak, hanem korlátja annak. Elég a médiatörvény szabályozására gondolni, amely a vallási érzékenység védelmét a méltóságvédelemmel hozza egy szintre.<sup>21</sup> Vagy gondolhatunk arra, ahogyan a hazai közszereplők „méltóságsérelmeiket” rendszeresen a magyar bíróságokkal orvosoltatják. Az irányított, tendenciózusan kiválasztott érzékenységet védő instrumentalizált méltóságfogalom termékeny táptalaja a nyílt, vitatkozó és plurális társadalom rombolásának.

Uitz Renáta fejezete nagyszerűen jellemzi, hogy milyen vezérlő elv irányítja az új közjogi rendszert. Ő az új alkotmányos berendezkedés talán legjellemzőbb törvényét, az új egyháztörvényt elemzi. Uitz szerint egy gondolat áll a szabályozás mögött: a kegyesítő omnipotens szuveréné. Az alkotmányozó többség önfelfogása szerint, amiről csak lehet, a szuverénnek kell döntenie. A kétharmados szuverén számára az egyházi státuszról vagy éppen kisebbségek létéről dönteni köteleesség, mulasztás azt átengedni egy független bíróságnak.<sup>22</sup> Ebből az is következik, hogy az új berendezkedés szkeptikus a joggal szemben. A jog ugyanis mindig túl általános, a bíróságok mindig képesek a jogot mint szuverén akaratot félreértelmezni. A kormánypártok permanens harca az Alkotmánybírósággal szemben, a hatáskörszűkítő szabályok mind-mind ez alapján értelmezhetőek. Ez az voluntarista szuverén ethosz nyert polgárjogot a közjogi rendszerben 2010-től, amely így nem csak a szöveg szintjén, de – hogy a kötet szerkesztőjének korábbi *bonmot*-jával éljünk – a „szöveg-en túl” is jellemzi azt.

A '*Constitution for a Disunited Nation*' az eddigi legalaposabb kísérlet a közelmúlt közjogi változásainak megértésére. De nem csak erről szólnak Tóth Gábor Attila szerkesztői választásai. A kötet útmutató ahhoz, hogy milyen alapokról lehet majd egyszer egyesíteni a nemzetet.

## JEGYZETEK

1. TÓTH Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, Budapest-New York, Central European University Press, 2012.
2. A kötet a 2012 szeptemberéig dokumentálja a fejleményeket, vagyis a leírtak részben már jogtörténetnek tekinthetők. Ám tekintettel arra, hogy az azóta történt fejlemények ugyanebbe a logikába íródnak, így a jogilag hatályukat veszített kijelentések mit sem veszítenek aktualitásukból.
3. Andrew ARATO: Regime Change, Revolution, and Legitimacy, in *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, ed. TÓTH Gábor Attila, Budapest-New York, Central European University Press, 2012. 49.
4. Kovács Kriszta: The Missing Link, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 171–195.
5. Kis János: Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 13.
6. 20/2010. (II. 18.) AB határozat. Erről lásd: Kovács Kriszta: The Missing Link, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 176–178.
7. 4/2005. (IX. 28.) AB határozat.
8. *Horváth and Kiss v. Hungary*, Judgment of the ECtHR on the 29th January 2013. Lásd erről: Balogh Éva összefoglalóját ezen szám „Döntés után rovatában”.
9. Kovács Kriszta: The Missing Link, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 182–185.
10. Ronald DWORKIN: What Is Democracy?, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 1–34.
11. Oliver W. LEMBECK, Christian BOULANGER: Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 269. „*The changes to the constitution effectively transformed Hungary from a multi-polar, liberal democracy into a majoritarian one.*” (saját fordítás – Sz.T.)
12. Miklós BÁNKÚTI, Gábor HALMAI, Kim Lane SCHEPPELE: From Separation of Powers to Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 237–268.
13. VARJU Márton: Governance, Accountability, and the Market, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 318–319.
14. Jeremy WALDRON: *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 2004 (2nd edition).
15. „*Nothing guarantees in advance that judicial review either will or will not make a majoritarian community more legitimate and democratic.*” Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2011, 398.
16. MIKLÓSI Zoltán: Constitution-Making, Competition and Cooperation, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 59–81.
17. KÖRTVÉLYESI Zsolt: From ‘We the People’ to ‘We the Nation’, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 138.
18. „*The Fundamental Law seems to point to a different understanding of the dignity and constitutional rights, according to which full protection of rights and dignity depends on compliance with the values set by the constitution’s drafters, made compulsory through Article R (3).*” – Catherine DUPRÉ: Human Dignity, Rhetoric, Protection, and Instrumentalisation, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 143–169.
19. Catherine DUPRÉ: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben, *Fundamentum*, 2011/4, 31.
20. Leslie GREEN: Two Worries about Respect for Persons, *Ethics*, 2010/120, 214–216.
21. Egyes ázsiai és afrikai országok évek óta kampányolnak az ENSZ-ben a „vallásgyalázás” tiltásáért. A nem demokratikus (többnyire iszlám berendezkedésű) országok szóláskorlátozását a nyugati kormányok többsége ma már ellenzi. vö. General comment No. 34 Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11–29 July 2011.
22. Ezt szó szerint így fogalmazta meg a kormánypárt frakcióvezetője. URTZ Renáta: Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly, in *Uo*, ed. TÓTH Gábor Attila, 219.



# ABSTRACTS

## ESSAYS

Gary J. Jacobsohn argues that there are attributes of a constitution that allow us to identify it as a constitutional identity, and that there is a dialogical process of identity formation that enables us to determine the specific identity of any given constitution. Representing a mix of aspirations and commitments expressive of a nation's past, constitutional identity also evolves in ongoing political and interpretive activities occurring in courts, legislatures, and other public and private domains. The article explores these questions drawing on examples, among others, from India, Ireland, Israel, South Africa, Turkey, and the United States.

## FORUM

Given the recent sweeping changes in the Hungarian constitutional structure, induced by the coming into force of the Fundamental Law and its substantive amendments, we have asked constitutional law professors about how this affects their curriculum and educational strategies. Given that constitutional identity is in the focus of this issue, we were particularly interested about views on what kind of loyalty is required towards this institutional structure and the constitution itself.

## INTERVIEW

László Sólyom, the first President of the Constitutional Court, and former President of the Republic talks with Kriszta Kovács about the new Hungarian constitutional order after the 2011 Fundamental and its Fourth Amendment. Sólyom claims the new constitution envisages a system based on an almost absolute parliamentary sovereignty, in which the amendment power of the Parliament is unlimited, and the Constitutional Court isn't the main body of constitutional protection anymore.

## DOCUMENTS AND COMMENTARIES

In his commentary, Tamás Dombos and Eszter Polgári analyze the Constitutional Court's decision quashing the Article 7 and 8 of the cardinal law on the protection of families adopted in December 2011. The definition of family in Article 7 of the Act ignored many possible – and prevalent – relationships outside marriage, both of different and same-sex couples. Furthermore, Article 8 of the Act was in contradiction with other legislation in force, thus creating legal uncertainty. The Court found both provision unconstitutional. According to the authors the decision of the Constitutional Court in spite of the deficiencies of the text is a step forward.

András Hanák wrote a commentary on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. He considers the amendment as a gesture of the omnipotent constitution-making body. He argues that if the amendment power does not take certain rights seriously, it endangers all other fundamental rights as well.

Based on the decisions of the Constitutional Court Georgina Naszladi examines the standpoint of the Court according to which no constitutional court procedure can be initiated based on a constitutional complaint whose only aim is to prohibit the application of law. According to the author such standpoint of the Court threatens the legal remedy nature of the constitutional complaint.

In his commentary regarding the decision of the Constitutional Court on the law on the status of the churches, Dániel Karsai claims that the legislative procedure has been unconstitutional, and yet the Court failed to annul the law. This practice, Karsai argues endangers the future of the so called "public law invalidity" jurisprudence of the Court.

## AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the Hungarian Constitutional Court and the European Court of Human Rights are presented.

# E SZÁMUNK SZERZŐI

BALOGH ÉVA joghallgató Debreceni Egyetem	GARY J. JACOBSON jogász Texasi Egyetem	POLGÁRI ESZTER jogász Közép-európai Egyetem
BAYER JUDIT jogász Zsigmond Király Főiskola	HANÁK ANDRÁS jogász, ügyvéd	SCHANDA BALÁZS jogász Pázmány Péter Katolikus Egyetem
BUZÁS PÉTER jogász Eötvös Loránd Tudományegyetem	KARSAI DÁNIEL jogász, ügyvéd	SÓLYOM LÁSZLÓ jogász Magyar Tudományos Akadémia
CHRONOWSKI NÓRA jogász Pécsi Tudományegyetem	KOVÁCS KRISZTA jogász CoPolis program / Trentói Egyetem	SZENTE ZOLTÁN jogász Széchenyi István Egyetem
DOMBOS TAMÁS szociológus Háttér Társaság a Melegekért	KÖRTVÉLYESI ZSOLT jogász Közép-európai Egyetem	SZIGETI TAMÁS jogász Oxfordi Egyetem
ENYEDI KRISZTIÁN jogász Széchenyi István Egyetem	NASZLADI GEORGINA jogász Pécsi Tudományegyetem	TÓTH JUDIT jogász Szegedi Tudományegyetem

## FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

*XVII. évfolyam 1. szám*

Főszerkesztő: Halmi Gábor • Szerkesztők: Balogh Lídia, D. Tóth Balázs, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs,  
Pap András László, Salát Orsolya, Sólyom Péter • Online szerkesztők: Kállai Péter és Peragovics Tamás

Korábbi szerkesztők: Bodnár Kriszta, Javorniczky István, Kardos Gábor, Kovács Kriszta, Majtényi László,  
Polgári Eszter, Tordai Csaba, Tóth Gábor Attila, Uitz Renáta

Kiadja az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány • Felelős kiadó: Halmi Gábor • A szerkesztőség és a kiadó címe:

1117 Budapest, Pázmány sétány 1/a. • Telefon: 372-2907 • Fax: 372-2908 • E-mail: [indok.fundamentum@gmail.com](mailto:indok.fundamentum@gmail.com)

Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri Kft.

Nyomás: Avaloni Nyomdai Reklámszolgáltató és Kereskedelmi Kft. • Felelős vezető: Anderle Lambert • [www.avaloni.hu](http://www.avaloni.hu)  
Terjesztés: L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft. • ISSN 1417-2844

*E számunk megjelenését a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
és a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.*



Megjelenik negyedévente. Megrendelhető: [www.konyveslap.hu](http://www.konyveslap.hu) oldalon.