

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XLVI.
Fasciculus 3.

RÉVÉSZ BÉLA

**A jogállamiság értékeinek
alkotmánybírósági paraméterei**

Szeged, 1995.

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ, EMESE
ÉGETŐ, JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY,
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI,
JÓZSEF VERES

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja
a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ, ÉGETŐ
EMESE, KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY,
PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ,
VERES JÓZSEF

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523

"Ha a társadalom csodálatos önámításában mindig jogról és jogi államról beszél, míg mindenki maga akar alkotmány-cikkeket és törvényeket értelmezni: a jogász feladata a társadalomnak kijelenteni, hogy önmagát ámtíja."

Gneist, Rudolf (1875)

I. Bevezetés

I. Amikor Kant "A tiszta ész kritikájá"-nak "A transzcendentális módszertan" című fejezetében meghatározta "a" definíció jelentését (tulajdonképpen definiálja a definíciót), egy sokszor, de többnyire nem az eredeti értelmének megfelelően idézett gondolatot is megfogalmaz. Ugyanis gyakran a különböző fogalom meghatározások impraktikábilis voltának látszólagos bizonyítékaként, de legalábbis némi önfelmentési szándékkal szokás hivatkozni Kant itteni lábjegyzetére, miszerint *"a jogászok még mindig keresnek definíciót a jogról való fogalmukhoz"*.¹ A legkevésbé arról van szó -mint ahogyan ezt előszeretettel citálják-, hogy "a jogászok még mindig keresik a jog fogalmát". Kant az itt idézett textusban a definíció matematikai és filozófiai módszereinek különbözőségére kívánja felhívni a figyelmet. Míg ugyanis az előbbinél "semmiféle fogalmunk nincs a definíció előtt", addig a filozófia (így a jogtudomány) esetében *"a definíciónak mint kimért világosságnak a művet inkább be kell fejeznie, mint megkezdenie"*. A jogászoknak tehát "bár van fogalmuk" a jogról, viszont *"nem lehet egy fogalommal kezdeni semmit, amíg nem definiálták"*. Éppen ezért nevezi "téves" vagy "hiányos" definíciónak Kant azokat a tételeket, amelyek *"voltaképp még nem definíciók, de különben igazak, tehát hozzájuk való közeledések, nagyon eredményesen használhatók"*.

Ha tehát — mutatis mutandis — azzal a megállapítással szembesülünk, hogy *"a jogászok még mindig keresik a jogállam fogalmát"*, akkor — Kant gondolatmenete értelmében — a jogállam (már koncipiált) fogalmához kellene keresni a definíciót, illetve definíciókat. Ennek a sajátos kutatási területnek egy lehetséges szegmentuma alakult ki a jogtudomány és a joggyakorlat sajátos metszéspontjában, nevezetesen az Alkotmánybíróság tevékenységi körében. Az Alkotmánybíróság döntéseinek indokolásai ugyanis alapvetően kettős dimenzióban értelmezhetőek. Mindenekelőtt valamely konkrét indítvány alapján jogszabályokkal, illetve egyedi panaszokkal kapcsolatos alkotmányellenességi vagy alkotmányszerűségi kérdésekben foglal állást. Ennek részeként azonban, mintegy másodlagosan, olyan jogtudományos feladatokat is megoldására is sort kerít, amelyek eredményeként a döntésekben (főként azok

¹ Az idézetek eredeti forrása: Immanuel Kant: A tiszta ész kritikája. Bp., 1913., hasonmás kiadás, Bp., 1981., 451—454. pp.

indokolási részeiben) kifejtett teoretikus tételek az alapeljárásban kiinduló pontként szolgáló "ügy"-ről mintegy leválva viszonylag autonóm (latens) rezultátumai lesznek az Alkotmánybíróság tevékenységének. Az egyes konklúziók ilyen önállósodására jellemző, hogy a konkrét fogalmi interpretációk tartalmából gyakran nem is rekonkludálhatunk az ezt az okfejtést előhívó indítványra, illetve — mivel esetleg csupán a tágabb témakör valószínűsíthető — egyszerre több kázussal is összefüggésbe hozhatók.

Ha az Alkotmánybíróságnak a jogállam fogalmára vonatkozó megállapításait kívánjuk explicitté tenni, akkor ehhez önmagában véve nem ad mindig megbízható kiindulópontot az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban megjelölt probléma tárgymegjelölése. Több esetben ugyanis közjogi szempontból indifferensnek tűnő témakörökkel kapcsolatosan megfogalmazott indokolások során nyílt az Alkotmánybíróságnak lehetősége arra, hogy a jogállam fogalmát újabb és újabb mozzanatokkal gazdagítsa. Az Alkotmánybíróság tagjai többségének a jogtudományok művelésében kifejtett tevékenysége egyébként is különös affinitást mutat abba az irányba, hogy — némelykor talán a szűkebb jogi praxis szükségleteit és igényeit meghaladó mértékben is, de mindenképpen a jurisprudentia hasznára — széleskörű jogbölcseleti indokolással biztosítsák a hozott döntés teoretikus megalapozottságát.

Mégis, a fentiek ellenére figyelemre méltóak azok a skrupulusok, amelyek nem tartják fenntartás nélkül érvényesnek az Alkotmánybíróság határozatainak *szaktudományi adaptációját*. Ennek alapvető akadályá (1) az *funkcionális diszkrepancia*, amely az alapjogi bíraskodás (bármennyire is absztrakt, de mégis:) közjogi szerepe és a tudomány hatalmi neutralitása között húzódik. További nehézséget jelent, hogy (2) az Alkotmánybíróság mindig csupán *ex officio* reflektál az felvetődő és eléje kerülő problémákra, még akkor is, ha annak elméleti súlyú kifejtésére egyébként is szükség lenne. Ennek következtében (3) mivel valóságfeltáró tevékenysége körülhatárolt — hiszen döntően egy adott *problémára (ügyre) orientált* —, ezért az összefüggések vizsgálatában nem követheti a tudomány belső logikájának posztulátumait. Ugyanakkor — mivel az érvelések szélesebb kontextuális értelmezésére nincs lehetőség, — (4) szélés körben alkalmazza a *jogi közgondolkodás által evidensnek tekintett*, és így külön értelmezést nem igénylő kategóriáit — akár egyes újabb jogtudományi eredmények negligálása árán is.

Fentiekből következően az Alkotmánybíróságnak a jogállamra vonatkozó megállapításainak összességéből sokoldalúságuk, többszemponúságuk, összetettségük ellenére sem dedukálható egy *koherens jogállam-fogalom*. A döntések lényegi (joggyakorlati) dimenziójához képest viszont látenis módon körvonalazódni látszik azon kritériumok halmaza, amely a társadalmi-politikai körülmények által kondicionált (köz)jogi helyzetben adekvát válaszokat tartalmaz a modern jogállamiságra vonatkozó kihívásokkal kapcsolatban is.

E kritériumok halmaza a *jogállamiság értékrendszerének* felel meg, tehát azokat a prioritásokat involválja, amelyeket az Alkotmánybíróság fontos paramétereknek tekint a jogállam fogalmának kialakításában. Ezzel kapcsolatban két módszertani megszorítás megtevétele szükséges.

— A politikai és jogi értékeket, mint "tárgyasult jelentőségeket" elsősorban az axiológia módszereivel lehet és kell autentikusan vizsgálni, azonban jelen esetben nem az értékelméleti megközelítés dominál. Heller Ágnes általános érvényű meghatározása szerint² az érték fogalma olyan absztrakció, amely megkülönbözteti a kívánatosat a nem kívánatostól, az előnyöst az előnytelenről, a követendőt a végzetestől; az értékelés tehát olyan folyamatok közös nevezője, amely mindegyikét jellemzi a jó és rossz közötti választás. Tehát a jó és rossz, a helyes és helytelen, az igazságos és igazságtalan, a jogos és jogszerűtlen — esetünkben: a jogállamisággal adekvát illetve inadekvát — *primér kategóriáknak* tekinthetők az értékszempontú jelenségek körében.

— A jogállamiság szempontjából konsziderábilis értékek elemzése az Alkotmánybíróság első határozatának meghozatalától (1990. II. 12.) az 1994 végéig terjedő közel négy esztendő döntéseinek áttekintése alapján történik. A több mint háromszáz, a Magyar Közlönyben is közzétett határozat mintegy egyötöde vonatkozik közvetlenül a jogállam, mint *állam* ismérveire; kívül esnek viszont ezen a körön azok a döntések, amelyek a jogállamiság fogalmának indirekt összetevőit érintik (mint amilyenek pl. az emberi jogok, vagy a gazdasági alkotmányosság kérdései).

2. Bár maga az Alkotmány nem foglalkozik az Alkotmánybíróság nominális meghatározásával, az 1989. évi XXXII. törvény (*Az Alkotmánybíróságról*) megoldja ezt a feladatot. Preambulumában mindenekelőtt az *alkotmányvédelem legfőbb szerveként* definiálja; a továbbiakban megjelölt jogi célok pedig, amelyek érdekében az Alkotmánybíróság felállítására szükség van, logikailag a differencia specifika szerepét is betöltik a törvényi fogalomalkotás során. A törvény által kifejezetten említett *jogi célok*:

a) a jogállam kiépítése,

b) az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, továbbá

c) a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának a megteremtése.

Természetesen ahogyan minden jogi normativitás, úgy az Alkotmánybíróság, mint jogintézmény esetében is érvényesül — ontológiai szempontból — a *Sollen-struktúra*. Ugyanis minden norma egy jövőben megvalósítandó célt fejez ki (*a Sollen teleológiát visz a jelenségekbe* — írja Lukács György),³ vele szemben pedig, mint "*Sein*", a (jog)szabályban megfogalmazott és körülírt emberi magatartásminta realizált, konkrét, ténylegesen megvalósult

² Heller Ágnes: Hipotézis egy marxista értékelmélet kidolgozásához. Magyar Filozófiai Szemle, 1970., 769—770. pp.; A közjogi értékeknek a jogállamisághoz való kapcsolódását szinte az evidencia szintjére emeli Balogh Zsolt, amikor megállapítja: "A formális deklaráció sem fejezi ki azonban a jogállamisághoz csatlakozó értékrendszereket: Ezeket az értékeket a letisztult történelmi tapasztalatok teszik állandóvá. [...] Az pedig, hogy a jogállamiság elvéhez kapcsolódó állandónak mondható értékek érvényesülnek-e, könnyen felismerhető. *Az állami élet 'mindennapjai' egyben minősítik is azt.*" (Kiemelés — R.B.) Balogh Zsolt: Az Alkotmánybíróság jogállam értelmezése. in: Alkotmánybíráskodás. (Szerk.: Kéllényi Géza) Bp., 1993., 111. p.

³ Lukács György: A társadalmi lét ontológiájáról. III. kötet, Prolegomena., Bp., 1976. 334. p.

objektivációja jelenik meg. Bár ez a dichotómia meglehetősen leegyszerűsített, de legalább ilyen szimplifikált a jogi pozitivizmus azon következtetése is, amely a dualizmus tagadásával pusztán magát a "tisztá" jogot tekinti azonosnak a valósággal. Ismeretes, hogy a normativista-pozitivista, valamint a szociológiai aspektusok hagyományos szembenállása túlmutat a szűkebb metodológiai problémákon. Történeti szempontból vizsgálva a kérdést a normatív "utópiaépítés" és az erre adott konzervatív válasz tradicionális ellentétében jelölhető meg maga a *szociológiai jogtudomány, mint racionális politikai teória* megjelenésének az oka.

A norma és a valóság közötti azon eltérések-ellentétek, amelyek az Alkotmánybíróság *normatív*e tételezett hatásköre, szervezeti felépítése, általános és különös eljárási szabályai (hogy csak a törvény fejezetcímei által is tartalmazott kérdéskörökre utaljunk), valamint a reális döntéshozatali folyamatok, továbbá ezeknek *tényleges* társadalmi-jogi (esetleg: politikai) konzekvenciái között szükségképpen kialakultak, a politikai folyamatok szereplői, a joggyakorlat és a jogtudomány művelői, de — a médiák (olykor túl)exponálása révén — a közvélemény számára is igen korán nyilvánvaló váltak. A gyakorlatban az alkotmánybírósági törvény kialakításának és elfogadásának időszakában előre még nem prognosztizálható problémák merültek fel, és fogalmazódnak meg azóta is egyre újabbak. Politikai oldalról pedig olykor nem csupán a konkrét döntések (alap)jogi érvényességét, az eljárás jogszerűségét, de esetenként magának az Alkotmánybíróságnak legitimitását, működésének az alkotmányosság elveivel való adekvátságát is megkérdőjelelik.

3. Négy év döntéseit figyelembe véve az *Alkotmánybíróságnak a jogállamiság karakteres megjelenítésére irányuló intenciói a legnyilvánvalóbbak*. Alkotmányos kötelezettségét teljesíti ugyan ezzel az Alkotmánybíróság, de az ún. "elévülési törvény" alkotmányellenességének megállapításáról szóló, 11/1992. sz. határozatában — kivételesen — politikai-történeti indokokat is megfogalmaz ennek magyarázatául: *Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, amely az államnak a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározással, hogy a "Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam". Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a "rendszerváltás" politikai kategóriájának. (Kiemelés. — R.B.) Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciáknak történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől.*

A jogállamiság fogalmának és intézményeinek kiépítésére irányuló törekvés tartalma az alkotmánybírósági döntések indokolási részeinek áttekintésével meglehetősen egyértelműen körvonalazható. Ebben a vonatkozásban az *Alkotmánybíróságnak (1) saját autonóm profil-meghatározására ("önépítésére"), valamint (2) a jogállamiság további intézményeinek (a) a struktúrájára és (b) funkcióira vonatkozó tételei a leglényegesebbek.*

II. "Valorizáló" Alkotmánybíróság?

1. Jogirodalmi reflexiók

Nem kevés iróniával nevezte Kende Péter az alkotmányozást a *szavakkal való megrészegetés* folyamatának.⁴ A politológus a posztkommunista országoknak az első szabad választásokkal létrejött parlamentjeit vizsgálva jut arra a következtetésre, hogy ezek alkotmányozási vitái sokkal inkább irányulnak a különböző *szövegek* meghirdetésére, mintsem a dolgok tényleges szabályozására.

Az alkotmányozók — folytatja Kende — mintegy önmaguknak bizonygatják, hogy szabadok és szuverének, mindenfajta jogot tiszteletben tartanak, hön óhajtják a legkifinomultabb intézményeket és szabályrendszereket. [...] E hangzatos szövegek, amelyeket gyakran az ország legjobb képességű jogászai szerkesztettek, nem feleltethetik, hogy tartalmuk sajnos semmiféle helyileg kipróbált társadalmi szerződésnek nem felel meg.

A kelet-európai jogállamiság kialakítására tett példa nélküli kísérletek között valóban lehettek és lehetnek is a politikai és jogi imposszibilitások irányába mutatók, az viszont nem fogadható el fenntartás nélkül, hogy a megfogalmazott koncepciók *többsége* a politikai elit és a társadalom közötti légüres térben lebegne. Ha csupán a magyarországi helyzetet vizsgáljuk, figyelemreméltó, hogy bár rendkívül eltérő az egyes gondolati rendszerek — olykor csupán vázlatos eszmeifuttatások — színvonala, tényszerűsége, racionalitásszintje, de valójában a legabszurdabbnak vagy éppen a legigénytelenebbnek tűnő ötlet is magában foglalhatja legalább kritikai elemzés iránti kihívást.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben megjelenő értékrendszer és indokolás gyakran váltja ki a legkülönbözőbb politikai irányzatok közjogi opponálás formájában megjelenő éles bírálatát. A parlamenti viták, a napi publicisztikák, a sajtóban megjelenő legkülönbözőbb megnyilvánulások jól tükrözik a gyakran az indulatoktól sem mentes azon ellenvéleményeket, amelyek nem az alkotmánybírósági döntések feltétlen tekintélyelvűségének elismerését kérdőjelezzik meg, hanem sokkal inkább a hatalmi ágak megosztásának elvét tartják összeegyeztethetetlennek a népszuverenitás elvéből levezetni vélt *abszolút parlamenti prioritás posztulátumával*.

Pregnáns példája ennek a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt 1994-es országgyűlési választási programjának az a része, amely ennek a felfogásnak a szellemében teszi kemény bírálat tárgyává az Alkotmánybíróság, de az igazságszolgáltatás egészét.⁵ Az FKGP szerint ugyanis *"a kommunizmus emlőin nevelkedett igazságszolgáltatásunkat és jogrendünket a bolsevik pártosságból jogállami pártatlanná kell alakítanunk"*. Az ehhez szükséges személycseréket az FKGP a választások(at követő győzelmük) után haladéktalanul végre kívánják hajtani. Úgy gondolják, hogy az igazságszolgáltatás legfőbb tisztségviselői között azért nem célszerű a *"pártállami idők reprezentánsait meghagyni, mert aki egyszor*

⁴ Kende Péter: A kelet-európai új politikai elitek intézményi optimizmusa. in: Miért nincs rend Közép-Kelet-Európában? Bp., 1994. 241. p.

⁵ Az FKGP programja. in: Választási Hírlevél., Bp., 1994., III., 402. p.

olyan szinten tett hitet a kommunista diktatúra mellett, hogy annak legmegbízhatóbb képviselője lett, attól nem várható el, hogy a rendszerváltozást a jog eszközeivel segítse": Az Alkotmánybíróság létrehozását és működését vizsgálva pedig az FKGP a jelenlegitől gyökeresen eltérő alkotmányos rendelkezésekkel kívánja azt valóságos jogállami alapokra helyezni annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság végül is a létrejöttét megalapozó jogállami eszmerendszerrel szemben ne torzulhasson retrográd erővé.

Bár a "valóságos jogállami alapok"-at hasonló lelkesültséggel, de éppen ellentétes irányú következtetésekre alkalmat adó argumentációval védi az amerikai alkotmányjogász, Robert McCloskey.⁶ Tisztában van azzal, hogy *Amerika legfontosabb exportcikke, az alkotmánybíráskodás korlátozza a népszuverenitást mint akaratot, és ázzal is, hogy ezért ez nem mindenki számára elfogadható. "Mivel szívrük megoszlott a népakarat és a joguralom között — írja McCloskey —, az amerikaiak természetesen fogékonyakká váltak olyan intézmények iránt, amelyek ezeket az értékeket külön-külön képviselték. A programokat és politikákat kezdeményező, a köz által kifejezett érdekekre válaszoló törvényhozás a népszuverenitás doktrínáját testesíti meg. A bíróságok — ahogy Hamilton mondta — nem akaratot érvényesítenek, amelyek függetlenek és nem részrehajlóak, szinte automatikusan váltak az alaptörvény őrvé. A bírói hatalom jeffersoniánus ellenségeinek nem sikerült elérni, hogy egyetlen hatalmi ág gyakorolja mind az akaratképző, mind a korlátozó funkcióit. A két értéknek az amerikai tudatban való kettéválása meggyőzően sugallta, hogy a hozzájuk kapcsolódó funkciók hasonlóképp legyenek elválasztva.*" Végezetül McCloskey — nem kevés pátozzsal — kijelenti: *"És az amerikaiak lelkesedése mind a népszuverenitás, mind az alapvető törvény iránt biztosította a támogatást mindkét, azokat megtestesítő intézmény iránt."*

A hazai közjogtudományi irodalom eléggé megosztott ennek a kérdésnek a megítélésében. *A magyar alkotmánybíráskodás eddigi működése egy olyan ívet mutat, amelyben az Alkotmánybíróság kezdőponti ítéletei szinte egy szolid megyei bíróság törvénytiszteletével indultak, majd rögtön az első ítéletek után — mintegy mellékesen, egy határozat indoklásának végén elhelyezett tételével — az aktivista alapjogász beállítódás felé húzta fel ítélezését, később ezt az aktivista irányvonalat egyrészt továbbvitte egy sor döntésében, de egyben néhány különvéleményben már kezdett megjelenni az ezt opponáló "parlamentari törvénybarát" koncepció, ill. az alapjogok aktivizmusával szemben az egyszerű jogterületeket és jogdogmatikáját jobban tisztelő "alapjogi dogmatikai" koncepció is. Pokol Béla idézett, némi frivolitástól sem mentes kemény bírálata⁷ annak, a Dworkintól ismert intenciónak az adaptálását veti*

⁶ Robert McCloskey: Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság. in: Alkotmánybíróság, alkotmányértelmezés. (Szerk.: Paczolay Péter) Bp., 1995., 40. p.

⁷ Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Bp. 1994. 98.p.; részletesebben ugyanerről: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodás jogkoncepciói. Társadalmi Szemle, 1991. 5.; A jog mint professzionális intézményrendszer. in: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Bp., 1991., 167—171. pp.; A törvényhozás alkotmányossága. (Válasz Szabó András "Az alkotmánybíráskodás alkotmányossága" című hozzászólására.) Világosság, 1993. 1.; Jobbölcséleti vizsgálódások. Bp. 1994.8—22. pp.

az Alkotmánybíróság szemére, amely szerint igazán csakis az alapjogokat lehet komolyan venni, ennél fogva Dworkin hajlik arra; hogy *morális megfontolásból akár a törvényeket is negligálja*.⁸ Egy 1994-ben megjelent tanulmányában Pokol Béla — az általa említett polarizáció folyamányaként — már az *Alkotmánybíróság hamar bekövetkező belső kettéoszlását* is predikcionálja: *három-négy (alkotmánybírói — R.B.) bírót lokalizálni lehet mint markánsan antiaktivistát, míg az aktivista oldalon is jobban elhelyezhetőnek tűnik néhány alkotmánybíró — véli a szerző*.⁹

Ha az ilyen irányú megosztottság veszélyének anticipálásában nem is, de az *aktivizmus veszélyének* megítélésében hasonló Sajó András álláspontja:¹⁰ *Az aktivizmus valójában egy értékválasztás és az Alkotmányhoz való sajátos viszony következménye. A hatályos helyett a "láthatatlan alkotmányt" olvasó bírák nézetei kevés tiszteletet hagynak az Alkotmány szövege iránt. A "láthatatlan alkotmány" koncepció rendkívül erőteljes bírói aktivizmus nyitánya lehetne, — bármit jelentsen ez a definiálatlan fogalom. [...] Az aktivizmus kivételesen odáig megy, hogy megjelöli az alapjog korlátozásának lehetséges irányait, még ha az adott szabály meghozatalára nem is állapítanak meg kötelezettséget. [...] Az aktivizmus jeleként értékelhető, hogy az AB nem tért ki olyan absztrakt alkotmányértelmezések elől, amelyek kifejezetten aktuálpolitikai hatásúak voltak (kisajátítás-kárpótlás; elnöki jogkörök). Végül összegzésként Sajó András megállapítja: akár önmérséklettel, akár a törvény erejénél fogva vissza kell fogni azt a tendenciát, amely alkotmányértelmezés címén beavatkozik a törvényhozásba azáltal, hogy megjelöli az alkotmányos "minikritériumokat".*

Szabó József — nem kis mértékben jogkontinuum megfontolásokból — a *Közigazgatási Bíróságot preferálja az Alkotmánybírósággal szemben, egyben a*

⁸ Dworkin, R.: Liberalism. in: A matter of principle. Cambridge-Mass.-London. 1985. 181—204. pp.; v.ö.: Kis János: Vannak-e emberi jogaink? MFK, 1987. 164—173.pp.; Dworkin, más munkáiban is fellép a "szűk értelmezés hívei" ("strict constructionist") "szkeptikus" jogfilozófija ellen, akik azt a nézetet vallják, hogy az embereknek nincsenek morális jogaik az állammal szemben, csak olyan törvényes jogaik, amelyeket a törvény kifejezetten biztosít. Dworkin álláspontjának kialakításában az "állammal szembeni morális jogok mérsékelt elméleté"-re támaszkodik, amikor úgy véli: "az ember akkor rendelkezik morális jogosultsággal az állammal szemben, ha valamilyen oknál fogva az állam rosszul bánik vele, még akkor is, ha ez közérdekből történik". v.ö.: Ronald Dworkin: Alkotmányjogi esetek. in: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. i.m.: 195—196. pp.

⁹ Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. i.m.: 98.p.

¹⁰ Sajó András: A "láthatatlan alkotmány" apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkét száz napja. Állam- és Jogtudomány. 1993. 1—2. 80—81., 94—96.pp.; egy további munkájában a kérdés ironikus hangvételű feldolgozására utalnak már a fejezet fontosabb vázlatpontjai is:

"7. Alkotmánybíráskodás: A 'majdnem semmi' a szuverén parlament felett?

1. A hatalmi egyensúly új eleme — egy nemlétező hatalmi ág

2. Politizálódás és kisebbségvédelem

3. Az aktivisták a láthatatlan alkotmányt bogarásszák — kívánatos-e, hogy a jogok védelme jegyében elrágják az alkotmány szöveg-gyökereit?;

Sajó András: Alkotmányos kalauz. Bp., 1995. (kézirat)

hatalmi ágak megosztásának elvét is számonkéri a kialakult gyakorlaton:¹¹ *Egy olyan törvény, amely [...] mégis bírói vagy adminisztratív szerv alá kényszeríti a törvényhozást azzal, hogy esetleg bírának nevezett, de végeredményben a végrehajtott hatalom óhajait szolgáló 15 vagy egyelőre még kevesebb (9) tagból álló szervet rendel a parlament fölé, sőt ennek azt is megengedi, hogy a pártok megalakításába, tehát a törvényhozó szervnek mind megalakulásába, mind eljárásába beavatkozzék, az alkotmányosság védelmének jogcímén, de valójában ürügyén, mert ez jogkör parlamenti rendszerben kizárólag a parlamentet illeti meg, a szabad törvényhozást az ilyen beavatkozás már eleve megakadályozza.*

Az 1994-es országgyűlési választások során az SZDSZ programja fogalmazott meg egy némileg hasonló gondolatmenetet.¹² Szerintük az Alkotmánybíróság helyett közigazgatási bíróság bírálhatná el az önkormányzati rendelet alkotmányosságának felülvizsgálatát, az önkormányzat jogalkotói feladatának elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, az állami szervek közötti, valamint az állami szervek és önkormányzatok közötti hatásköri összeütközést.

Az Alkotmánybíróságnak a liberális polgári jogok védelmében folytatott gyakorlatát állítja szembe Arató András a parlamenti többség "elégge radikális alkotmányvédő" álláspontjával.¹³ Szerinte nem arról van szó, hogy a bíróság a saját szabad alapjog értelmezése alapján ki akarja sajátítani az alkotmányozást — mint ezt Pokol Béla sugalmazza.¹⁴ Inkább az a helyzet — mondja Arató-, hogy a bíróság több tagja fél attól az elvi lehetőségétől, hogy egy új alkotmányban az Alkotmánybíróság szerepköre erősen meg lesz nyirbálva.

Ismét más irányból közelítve, de hasonlóan oppozíciós véleményt fogalmaz meg ezzel kapcsolatban Kukorelli István is:¹⁵ *A parlament, mindenekelőtt a parlamenti többség nehezen barátkozott meg fékjeivel, intézményes korlátaival. Különösen vonatkozik ez az államszervezeten belül létező két markáns hatalmi ellenpontra, az államfőre és az Alkotmánybíróságra. A hagyományos államfői jogok közül leginkább a vétőjog korlátozta a törvényhozó hatalmat s ugyanez mondható el az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített törvényekről is. Kukorelli szerint ezt bizonyítja az is, hogy az Alkotmánybíróság két törvényt teljes egészében, további kéttucannyit pedig egyes rendelkezéseiben semmisített meg. Az államfő rendre az alkotmányossági — és nem politikai — vétő eszközével élt (hat alkalommal), ezáltal a két nemzeti intézmény együttes erővel korlátozta a többségi hatalmat.*

Az alkotmánybírósági "aktivizmus" helyett — a politikai kontextusra tekintettel — annak politikai "túlsúlyát", valamint a kormányzat "felelősségáthárító"

¹¹ Szabó József: *Ki a káoszból, vissza Európába.* Bp. 1993. 128. p.

¹² Közbiztonság, jogbiztonság. A Szabad Demokraták Szövetségének választási programja. in: *Választási Hírlevél, i.m.: V., 739. p.*

¹³ Arató András: *Rendszerváltás, közjogi szerkezet és alkotmányozás.* *Mozgó Világ,* 1994. 10. 25. p.

¹⁴ *Magyar Nemzet,* 1994. augusztus 15.

¹⁵ Kukorelli István: *A parlament négy éve. Társadalmi Szemle,* 1994. 8-9. 10. p.

törekvéseit állítja az érdeklődés középpontjába Kulcsár Kálmán:¹⁶ A "politikába való beleszólás" vádja elsősorban a különböző politikai erők közötti küzdelem során (és természetesen főképp a népre és a közvéleményre hivatkozó leginkább túlzó válfajaiban) a szélsőséges törvényalkotások kapcsán hozott döntések miatt fogalmazódott meg. Ezeknek a jogalkotási törekvésekben kifejezett politikai álláspontoknak a rejtőző alkotmányellenességét adott esetben a Kormány is érzékelte, de különböző okok folytán nem kívánta saját alkotmányvédő hatáskörében elutasítani. Ezzel az Alkotmánybíróságra különösképpen rávetült a direkt politikai tevékenység vádja, annál is inkább, mert egyes esetekben ellenzéki pártok korábban az alkotmánybírósági döntésnek megfelelő vagy ahhoz hasonló álláspontot foglaltak el.

Természetesen "belülről", a Alkotmánybíróság felől nézve másképpen vetődik fel az "aktivizmus" problémája. Sólyom László, az Alkotmánybíróság elnöke csak "félíg" tartja találónak azt a — kritikusai által felvázolt — képet, hogy "az alkotmánybíróság nehéz köve elrepült".¹⁷ Álláspontja szerint az igaz, hogy a törvényhozás még mindig nem ismerte fel teljesen "tettének súlyát". "De már nincs módja, hogy a röppályát módosítsa, mert az Alkotmánybíróság nem élettelen test — ezért sántít a hasonlat —, hanem nagyon is aktív organizmus, amely egyre inkább saját pályáját futja be. Pusztá létünk és működésünk politikailag kockázatosá teszi — állapítja meg Sólyom László —, hogy a törvényhozás belátása szerint alakítsa az alkotmánybíráskodás jövőjét Magyarországon."

Halmi Gábor az "alapjogi aktivizmus" vádját az Alkotmánybíróságnak a politikai folyamatokban való "akaratlan részvétele" miatti bírálatokkal hozza összefüggésbe:¹⁸ amikor Pokol — írja Halmi Gábor — a "morálisan túlfűtött aktivista alkotmánybíráskodás" ellen küzd, a konkrét esetekben akarva-akaratlanul szembekerül az alapjogokat a nemzetközi standard szerint értelmező és az azok védelmét szolgáló alkotmánybírósági gyakorlattal. [...] E kritika a hatályos jogi szabályozás fényében kétségkívül megalapozott, amennyiben a döntés az Alkotmánybíróság hatáskörének contra legem kiterjesztő értelmezése nyomán született. Ettől független kérdés, vajon helyes-e a kritika mögött megbújó elképzelés, miszerint a hatalommegosztás elve és az Alkotmánybíróság önálló hatalmi tényezőként való felfogása alapján elkerülendő, hogy az alkotmányvédő testület a bírói hatalom része legyen. Halmi véleménye szerint, ha el akarjuk érni a magyar

¹⁶ Kulcsár Kálmán: A kormányzat és az alkotmánybíráskodás in: Kormány a mérlegen, 1990—1994. Bp. 1994. 122.p.; a rendszerváltás szubjektív biográfiájának szánt kötetében Kulcsár Kálmán ("háttérinformációként") megjegyzi: "egyek politikai erőknél már 1991-ben, 1992 első felében pedig különösen útjában volt nem csupán az Alkotmánybíróság állampolgári jogokat védő tevékenysége, az alkotmányosság védelme, hanem az Alkotmánybíróság mint intézmény, sőt maga az Alkotmány is. [...] A Kanadából való visszahívásom után rendezett 'búcsúfogadáson' egyik odaszakadt honfitársunk így fejezte ki az ottani szélsőségesek között többször is hangoztatott szemrehányást: 'Tudja, nagykövet úr, magának két dolgot nem bocsátunk meg: az Alkotmányt és az Alkotmánybíróságot'. v.ö.: Kulcsár Kálmán: Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon, 1988—1990., Bp., 1994., 253. p.

¹⁷ Sólyom László: Ellenőrzött rendszerváltás. Világosság. 1991. 5. 365. p.

¹⁸ Halmi Gábor: Tiszta Amerika? Alkotmánybíráskodás nálunk és más nemzeteknél. Világosság, 1993. 11. 27. p.

alkotmánybíráskodás depolitizálását, akkor annak a helyét a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozáshoz való jelenlegi közelsége helyett inkább a bíróságok irányába kellene eltolni.

Figyelemre méltó annak az előzetes koncepciónak az Alkotmánybíróságra vonatkozó része is, amelyet az új alkotmány előkészítése során az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete dolgozott ki. Mindenképpen szükségesnek tartják az új alkotmányban az Alkotmánybíróság kialakult státusa lényeges elemeinek megtartását.¹⁹ Ugyanakkor néhány változtatást is javasolnak, mint például az eddigiéknél részletesebb alkotmányos szabályozás beiktatását, különös tekintettel az Alkotmánybíróság hatáskörére valamint az eljárási szabályokra. A koncepció nem tér ki az egyik legfontosabb kérdés elől, miszerint többen javasolják az Alkotmánybíróság "politikai" szerepének megszüntetését, de legalábbis korlátozását. Ez az ÁJI véleménye szerint azért megvalósíthatatlan, mivel az *alkotmánybíráskodás egyik alaptétele, az alkotmány elsődlegessége a törvényhozással szemben — amely a parlamenti szuverenitás korlátozása (Kiemelés — R.B.)- eleve "politikai" funkció, amennyiben az Alkotmánybíróság a parlament által alkotott törvényt érvénytelennek nyilvánítja, illetve a törvényhozót kötelezi az Alkotmánybíróság alkotmányt értelmező döntései. A politikai konfliktus tehát a törvényhozási többségi elv és a demokratikus legitimitáció valamint az Alkotmánybíróság által képviselt alkotmányos tartalom és annak legitimitációja között feszül.*

Az Igazságügyi Minisztérium által készített alkotmány szabályozási koncepció-tervezet²⁰ nem foglalkozik az Alkotmánybíróság "politikai" funkciója által okozott potenciális veszélyekkel, viszont fontosnak tartja annak alkotmánybeli megjelenítését, hogy mivel az Alkotmánybíróság alapvető feladata az alkotmány rendelkezéseinek megvalósulása feletti őrködés, ezért az *Alkotmánybíróságot a (mindenkori) tételes alkotmány rendelkezései kötik.* Ezért bármely más jogszabályra csak akkor alapítható döntés — javasolja az Igazságügyi Minisztérium tervezete —, ha az Alkotmánybíróság ennek alkotmányosságát elismeri.

2. Alkotmánybírói "önkép"

A társadalmi meghatározottságot közvetítő *jogi normativitás* határain túl kell keresni a *szervezeti identitás* — elsősorban szociológiai-szociálpszichológiai — kérdéseit. Waschkuhn álláspontja szerint²¹ e két dimenzió együttesen képes csak az

¹⁹ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Bp., 1995. 196. p. (Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete által kidolgozott alkotmánytervezetet — bár kollektív munka képezi alapját — végül egy kutató írta meg az Igazságügyi Minisztérium részére.)

²⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag). Igazságügyi Minisztérium, Bp., 1995. március. 86. p.; kifogásolja továbbá a tervezet azt is, hogy az Alkotmány — a bíróságokhoz és az ügyészségekhez hasonlóan — "nagyon szűkszavú rendelkezéseket tartalmaz" az Alkotmánybíróságról. i.m.: 3.p.

²¹ Waschkuhn, Arno: Institutionalismus heute. Oplanden, 1989. magyarul: Intézményelmélet és intézményszociológia. Korunk, 1993. 4. 29.p.

emberek társadalmi szerepvállalásának tartós teljesítményeit kialakítani és fenntartani. Az intézmények a "társadalmi tipizálás és habitualizálás situation túli önértelmezését" is sejtetik, s így a politikai kultúrák rendszerszerű folytonosságát eredményezik. Az intézmények a legtágabb értelemben strukturálják a társadalmi vélemény-, akarat- és döntésképzési folyamatokat — a nyelvvel, a munkával, az interakciókkal és a hatalommal való összefüggésükben.

Ezeket a társadalomlélektani aspektusokat is figyelembe véve izgalmas és fontos hipotézisek fogalmazhatók meg olyan kérdések kapcsán, mint például az Alkotmánybíróság mint társadalmi csoport formális és informális struktúrájának azonosságai illetve különbözőségei, ezek kifejeződése a döntéshozatalban; az egyes vonatkozási csoportok hatásai a csoport tagjaira; a sztereotípiák kialakulásának esélyei a rutindöntések meghozatalának folyamatában; a külső jogi és jogon kívüli hatások érvényesülésének modelljei; az interperszonális viszonyok módosulásai; az önértékelés alakulása és így tovább. Az ilyen jellegű vizsgálatok lehetőségei azonban ennek a speciális csoportnak a közjogi sajátosságaira (nyilvánosság előli zártságára) tekintettel igen korlátozottak. A jogi struktúrában viszont objektívált formában jelenik meg e formalizált csoport működésének tárgyiasult önképe: önmagukra vonatkoztatott döntéseik, határozataik sajátos interpretációját adják saját intézményükre vonatkozó — a törvény keretein belüli (egyres vélemények szerint: túli) — koncepcióknak is. Talán anticipálható az a leglényegesebbnek tűnő megállapítás, hogy az *inerciatív hatalom* (szinte közhelyszerűen emlegetett) *expanzív tendenciájának a törvényszerűsége az Alkotmánybíróság esetében nem érvényes, sőt, ellenkező irányba hat: ennek tudatos, racionális limitálására törekszik.*²²

Jelzés értékű, hogy alig három hónappal az Alkotmánybíróság működésének tényleges megindulása után, az egyik alkotmánybíró máris szükségesnek látta, hogy az Alkotmánybíróság egy határozatához fűzött különvéleményében néhány elvi jelentőségű megállapítást is tegyen az említett kérdéssel kapcsolatban. Kilényi Géza ugyanis fontosnak tartotta, hogy rámutasson az Alkotmánybíróság munkájának sajátos módszereire is.²³ Felhívja a figyelmet arra, hogy mivel Magyarországon alkotmánybíróság sohasem működött, így e jogintézménynek hagyományai sem lehetnek. Ám a demokratikus jogállam megteremtésére való felkészülés során nem csupán a külföldi alkotmánybíróságokra vonatkozó törvényeket gyűjtötte egybe az Alkotmánybíróság, de a lehetőségeik keretei között számbavették a kontinensünkön működő alkotmánybíróságok gazdag, esetenként több évtizedes tapasztalatait. Mindezek ismeretében állítja Kilényi Géza, hogy az Alkotmánybíróság nem csupán egy, az adott ország jogalkalmazó szervei közül, hanem az alkotmányosságának olyan letéteményese, amelynek jogalkító szerepe elvitathatatlan, döntéseink tekintélye előremutató, s a jogi kultúra fejlesztésében betöltött szerepe kiemelkedő. Ám az

²² Szabó Miklós kifejezetten a klasszikus liberalizmus politikai és közjogi filozófiájához kapcsolja a hatalmi önkorlátozást, a hatalom "minimalizálásának" ethoszát. Szabó Miklós: A politikai hatalom a történelem változásaiban. in: A hatalomról. INFO-Társadalomtudomány. 12. szám (1990. május), 21. p.

²³ 5/1990. (IV.9) AB határozat. Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990. Bp. 1991. 37. p.

Alkotmánybíróság csak akkor tudja betölteni eme utóbb említett szerepét — teszi hozzá —, ha lépést tart a jogtudomány fejlődésével, s a tudományos eredményeket döntéseinek kialakításánál figyelembe veszi.

Egy hasonlóan korai (a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító) határozathoz Schmidt Péter alkotmánybíró csatolt különvéleményt, amelyben a *hatásköri kollízió* problémáira hívta fel a figyelmet²⁴ (míntegy megelőlegezve a későbbi "aktivizmus-vitára" adandó válaszát is). Rámutat, hogy az *Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik ugyan az Alkotmány értelmezése, de az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása már az alkotmányozási hatalommal rendelkező Országgyűlés joga és kötelessége. Ezt a jogkört az Alkotmánybíróság nem veheti át.* Ezért álláspontja szerint az *Alkotmánybíróságnak le kellene szögezni hatáskörének hiányát és fel kellene hívni az Országgyűlés figyelmét az ellentmondás kiküszöbölésének szükségességére.*

Az *Alkotmánybíróság hatáskörének pontosabb kijelölése* iránti igény további értelmezési problémákat vetett fel, ugyanennek a határozatnak a meghozatala során. Sólyom László párhuzamos véleményben fejtegette ki álláspontját:²⁵ az *Alkotmánybíróság ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely ma még a gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint "láthatatlan alkotmány", az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal (Kiemelés — R.B.), vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.* Az *Alkotmánybíróság ebben az eljárásban szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.* Az *Alkotmánybíróság természetesen ekkor, 1990 őszén is maradéktalanul érvényesnek tekinti az értékpluralizmus azon kritériumait, amelyek mellett a törvényhozó az alkotmánybírósági törvény egy évvel korábbi (tehát az országgyűlési választásokat megelőző) elfogadásakor elkötelezte magát.* Ennek értelmezéseként jelenti ki Sólyom László, hogy az *Alkotmánybíróságot döntéseinek meghozatalában nem kötheti semmiféle "hivatalos" ideológia.* Az alkotmány interpretálásakor az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulniuk, mint *semleges kategóriából, amelynek határaitra nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető.* Az alkotmánybíró a pluralista társadalom lényegének tartja, hogy egy kérdésre többféle válasz is megfogalmazható, azaz *a jogok többféle értéktartalommal is kitölthetők, miközben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad.* Az alkotmánybíró véleménye szerint az *Alkotmánybíróságnak a "határesetekben" kell beavatkoznia, tehát azt a vonalat kell meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi koncepció ("válasz") már nem hozható összhangba az Alkotmány egész rendszerével (alapelveivel).* Más esetben viszont az *Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy az alkotmányos jog egy adott tartalmi koncepciója "belefér" az alkotmányos fogalmi keretbe, akkor is, ha azt a törvényhozó esetleg ki akarja zárni.*

²⁴ 23/1990.(X.31.) AB határozat. Dr. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye. Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990. Bp. 1991. 94. p.

²⁵ i.m.: 98. p.

Sajátos ismeretelméleti, gnoszeológiai szempontból vetődik fel az a kérdés, hogy vajon *axiomatikus rendszernek*²⁶ tekinthető-e az Alkotmánybíróság *absztrakt jogértelmezése*, mint logikai folyamat? Négy alkotmánybíró (ha nem is ezzel a céllal, hanem a köztársasági elnök hatáskörét értelmezve) egy alkotmánybíróági határozathoz fűzve olyan párhuzamos véleményt fogalmazott meg, amelyben egyértelmű "igen" a válasz a fenti kérdésre.²⁷ Amikor ugyanis az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, illetve az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását végzi, akkor az Alkotmánybíróság egy olyan (a priori) alapelvből indul ki, amely igazságát nem köti semmiféle előzetes bizonyításhoz.

Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság posztulátomként fogadja el, hogy

a) az Alkotmány valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van,

b) rendelkezései ellentmondásmentesek, továbbá

c) nem létezik olyan joghézag, amely megakadályozhatná valamely alkotmányjogi kérdés (általuk történő) eldöntését.

Az itt alkalmazott axiómának a lényege tehát abban foglalható össze, hogy az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Erre hivatkozva bontja ki az Alkotmánybíróság az Alkotmányban egyébként benne rejlő jogszabályi tartalmat. Mindeközben pedig olyan megismerő és értékelő műveleteket végez, amelyek során — a jogtudományból és az általános jogértelmezési gyakorlatból is ismert — nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti módszereket alkalmazza.

Két alkotmánybíró további párhuzamos véleményében²⁸ külön nyomatékosítva is meg kívánja erősíteni a fenti értelmezés azon részét, mely értelmében *alkotmányos jogállamban nem létezhet alkotmányossági joghézag*. Álláspontjuk szerint, ha ezt az alaptételt megkérdőjeleznénk, akkor a továbbiakban már nem lenne biztosítható az *alkotmányos rend zártágának a követelménye*. Ha ezen a területen joghézag alakulhatna ki, az ellentmondana a magyar államiságnak az Alkotmányban meghatározott jellegével is. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság jogértelmező hatásköre azt is kizárja, hogy az Országgyűlés mint a "törvényhozás letéteményese" bármi módon befolyásolhassa az Alkotmánybíróságnak ezen tevékenységét, hiszen ezzel megsértené az alkotmányosság zárt rendjét.

A fentiekből kiindulva az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt jogszabálynak jövőbeli időpontban történő hatályon kívül helyezésének lehetőségét is olyan eszköznek tartja, amellyel az alkotmánybíróági törvény azért ruházta fel az Alkotmánybíróságot, hogy megakadályozza a joghézag kialakulását. *A jövőbeni megsemmisítés lehetősége ugyanis azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy lehetővé teszi az Országgyűlés számára új ("alkotmánykonform") törvény meghatározott időn*

²⁶ Az axiomatikus rendszerek "legkorábbi és legáltalánosabb" alapelvei nem bizonyíthatóak. Arisztotelész szerint "az elv nem más, mint egy bizonyítás közvetlen tétele. Közvetlen az, amelynek semmilyen előzménye nincs". v.ö.: G. Havas Katalin: Formális logika., Bp., 1973., 260., 272. pp.;

²⁷ 48/1991. (IX.26) AB h.; Dr. Ádám Antal, dr. Herczegh Ferenc, dr. Lábady Tamás, dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók párhuzamos véleménye. MK 1991. 2123—2124.pp. .

²⁸ u.o.

belüli megalkotását, anélkül, hogy az adott szabályozási területen — akár átmenetileg is — joghézag keletkezhesen. *A jogbiztonság alkotmányos szempontjai ugyanis egyáltalán nem tűrik el a joghézagot.*

Az Alkotmánybíróságnak tehát a joghézag kialakulása (pontosabban "kialakítása", hiszen esetünkben a joghézag *nem eredeti*²⁹ jellegű), illetve az alkotmány sértő jogszabály ideiglenes hatályban tartása esetében kellett a kisebbik rossz mellett döntenie, és ennek során az utóbbit választotta.³⁰ Ennek interpretálásakor az indokolás egyébként elismeri, hogy némely külföldi alkotmánybíróság gyakorlata úgy kívánja elkerülni az *alkotmányellenes jogszabály azonnali hatályú megsemmisítésével létrehozott joghézagot*, hogy — az új törvény meghozataláig — maga az *Alkotmánybíróság alkot átmeneti szabályt*. A konkrét tényállástól függ — teszi hozzá az Alkotmánybíróság —, hogy vajon ez a megoldás szolgálja-e jobban a jogbiztonságot, vagy az egyébként alkotmányellenes jogszabály átmeneti fenntartása. Bár mindkét megoldás feltételezi a törvényhozó újabb normaalkotását, az *átmeneti szabály alkalmazásának lehetőségét a magyar jogalkotás elvetette.*

A már korábban említett (és némi "politikai háttérmagyarázatot" is implikáló) 11/1992. AB határozatban a fenti "alkotmányos zártágot" kifejezetten érvényesnek tartva mondja ki az Alkotmánybíróság azt (az egyébként evidenciát), hogy *bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg*, továbbá azt a tételt is, hogy *az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva*.³¹ Ezért visszautasítják azt az — időnként közvetlenül is tapasztalható, és egyértelműen politikai indíttatásúnak nevezhető — pressziót, hogy az Alkotmánybíróság *érvényességét tekintve tegyen különbséget az "Alkotmány előtti" és "utáni" jog között*. Az Alkotmánybíróság válasza ezekre a törekvésekre az hogy az *elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimitása ebből a szempontból közömbös*, illetve a jogszabály alkotmányossága tekintetében *nem értelmezhető kategória*. Az egyetlen feltétel az, hogy minden jogszabálynak meg kell felelnie az

²⁹ A joghézag *eredeti*, amennyiben a törvényhozó az adott viszonyok körét szabályozni kívánta volna, de ez valamilyen ok miatt — részben vagy egészben — elmaradt; ha a szabályozandó viszony később kialakult vonatkozásaira vonatkozóan maradt el a jogalkotói szándék kiterjesztése, akkor a joghézag *később keletkezett*-típusú. v.ö.: *Peschka Vilmos: Gondolatok a joghézagról és a jogi analógiáról*. in: *Jog és jogfilozófia.*, Bp., 1980., 516. p.; Amennyiben az Alkotmánybíróság élne (de nem él) az alkotmányellenes jogszabály azonnali hatályú megsemmisítésének jogával, ez *később keletkezett joghézagot* eredményezne.

³⁰ 12/1992.(III.25.) AB h., MK 1992. 1136. p.

³¹ 11/1992.(III.5.) AB h., MK 1992. 934—935. pp.: a napi politikának az Alkotmánybíróság elé vitelének megakadályozását az ÁJL-tervezet két okból nem látja kivitelezhetőnek. Egyrészt azért, mert egy jogállamban szinte minden politikai vitában van vitatott alkotmányjogi kérdés. Ugyanakkor az alkotmánybíráskodás intézményének éppen az adja létjogosultságát, hogy az alkotmánnyal kapcsolatos politikai viták jogi vitákká váljanak; ez azonban elkerülhetetlenül azzal is együtt jár, hogy ezeknek a vitáknak elkerülhetetlenül politikai tartalma van, eldöntésüknek pedig politikai hatásuk lesz. *Bragyova András: i. m.*, 197. p.

"új" Alkotmánynak — függetlenül annak keletkezési idejétől. Az alkotmányossági vizsgálatban tehát nincs a jognak "két rétege", ahogyan nincs kétféle mérce sem.

Figyelemre méltó egyébként, hogy az említett "presszióknak" történelmi háttérét vizsgálva Kulcsár Kálmán azokra a felvetésekre is utal,³² amelyek — már a létrehozásakor is — az Alkotmánybíróság egész konstrukcióját megkérdőjelezték, mondván: ez elvileg nem is védhet mást, csakis a "régi jogszabályokat". Az akkori (Németh-) kormány álláspontját értelmezi az akkori igazságügyminiszter, amikor az átmeneti helyzet sajátosságára hívja fel a figyelmet: a kormány elgondolása szerint *a felállítandó Alkotmánybíróság lett volna az a szervezet, amely az ellentmondásokat a maga értelmező és döntési tevékenységével kiküszöbölte volna, és jogi "ernyőt" tartott volna a még korábbi, de érvényben levő alkotmánnyal szemben álló új, az átalakulást szolgáló törvények és politikai aktivitás fölé.* Ugyanis a korábbi alkotmány sajátos és sokszor bizonytalan szövegezése erre lehetőséget adott — emlékeztet a sajátos történelmi szituációra Kulcsár Kálmán./

Az Alkotmánybíróság *saját hatásköri korlátaival* foglalkozva több esetben is kimondja inkompetenciáját egyes Alkotmányos jogintézmények kollíziójának megítélésére. 1994 elején egy indoklásában kimondja,³³ hogy ha egy rendelkezést az Országgyűlés (kétharmados többséggel) az Alkotmány részévé tesz, ott *fogalmilag kizárt bármiféle alkotmányellenesség megállapítása: ugyanis az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem.*

Később — a bírói függetlenség jellegével kapcsolatos határozatában³⁴ — az Alkotmánybíróság újból foglalkozik ezzel a kérdéssel. Az indítványozó a polgári szolgáltatnak alkotmányos rangra emelt jogintézményét állította szembe egy másik, szintén az Alkotmányban található rendelkezéssel. Vagyis az indítványozó *tartalmilag egy alkotmányos rendelkezés alkotmányellenességét állítja* — szögezi le az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság elvileg és logikailag elképzelhetőnek tartja az olyan vizsgálódást, amely megállapíthatná valamely jogtétel "alkotmányosabb" jellegét. Például a kollidáló alkotmányos értékek "versenyeztetésével", vagy (kevésbé szubjektív alapon), elvileg akár a "lex posterior derogat priori" elvének alkalmazásával is. Az Alkotmánybíróság azonban minden ilyen irányú indítványt ismételtelen és határozottan elutasít, hiszen *fogalmilag tartja megállapíthatatlannak az alkotmányellenességet magának az alkotmánynak bármely tételével szemben.*

1994 őszén — röviddel az újonnan választott Országgyűlés magalakulása után — a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselők jogállása összeférhetetlenségének kimondására irányuló (és nem kis vihart kiváltó) indítvány kapcsán ismét a hatásköri korlátok pontosabbá tételére "kényszerült" az Alkotmánybíróság.³⁵ A határozatban — a konkrét kérdéssel összefüggésben, de elvi

³² Kulcsár Kálmán: A kormányzat és az alkotmánybíráskodás., in: Kormány a mérlegen. 1990-1994. Bp., 1994., 116–117. pp.

³³ 23/1994.(IV.29.) AB h., MK 1994. 1565. p.

³⁴ 46/1994.(X.21.) AB h., MK 1994. 3374. p.

³⁵ 55/1994.(XI.10.) AB h., MK 1994. 3829. p.

élel — kimondta, hogy *nem vizsgálta a vitatott rendelkezés politikai indokoltságát "mert arra nincs felhatalmazása"*, és még abban sem kíván állást foglalni, hogy vajon lehet-e a kérdés rendezésének más (szintén alkotmányos) megoldása. Érzékeli ugyan az Alkotmánybíróság a tudomány és a társadalom oldaláról egyaránt azt az igényt, hogy *az alapvető jogokat szabályozó és kötelezettségeket megállapító szabályoknak kiszámíthatóknak és hosszabb távra tekintve is előreláthatóknak kellene lenniük*, de ezen jogi garanciák kimunkálását nem a saját, hanem a jogalkotás feladatának tekinti. Megemlíti az AB határozat, hogy (legem rogare) vannak olyan törekvések (ha az aktuális indítvány nem is ebbe az irányba hat), hogy *a jogszabályok módosításának lehetőségét időben korlátozni kellene*. És bár kimondja, hogy *"az Alkotmánybíróságnak erre nincs felhatalmazása"*, de indoklása mégis felér egy *latens szignalizációval* a törvényalkotó felé.

A normativista-pozitivisták szemlélettől való -jog-filozófiai és jogszociológiai jelentőségű- elhatárolódását az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök hatáskörét vizsgáló döntésében fogalmazta meg legegységelműbben.³⁶ A "hatályos" jog és az "élő" jog bár potenciális, de ugyanakkor szubsztanciális jelentőségű különbségét látva *a joggyakorlati jog tényszerűségét és elsőbbségét ismeri el* az Alkotmánybíróság. (Az már a probléma további dimenzióit érinti, hogy az adott ügyben egy kizárólag jogdogmatikailag adekvát válasz — exkluzíve a tételes jog szűken normatani figyelembevételével — elkerülhetetlenül túllépte volna a jogi mező határait, és paradox módon e politikai jellegű kérdést a jog logikájához való strict ragaszkodás alakította volna át politikai természetűvé.)

Az "élő" jog mentén haladva jutott el az Alkotmánybíróság annak megállapításáig, hogy a *hatalmi ágak megosztásának diszfunkcionalitása* rejtőzik abban a (élénk szakmai és politikai vitát kiváltó) jogosítványában, amely hatáskörébe sorolja a törvénytervezetek előzetes normakontrollját is.³⁷ Az alkotmánybírósági törvény megoldása szerint ugyanis *lehetővé kell tenni, hogy az Alkotmánybíróságot a törvényhozási folyamat bármely szakaszában, s akárhányszor bevonják a jogalkotásba*. Később megfogalmazott álláspontja szerint viszont az ilyen szerepkört az Alkotmánybíróság *összeegyeztethetetlennek tartja saját jogállásával*. Ahogyan az említett határozat indokolása egyértelműen megfogalmazza: *Az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének*. Ezért az alkotmányellenes törvény létrejöttének megakadályozása (mint amely az előzetes normakontroll alapvető célja) valamint az Alkotmánybíróság célja csak akkor egyeztethető össze, ha a törvény szövege — akár a szavazás, akár a kihirdetés előtt, de — *végleges formájában* kerül az Alkotmánybíróság elé.

Az Alkotmánybíróság már a 31/1990. (XII.18.) határozatában kimondja, hogy *az Alkotmány egyes rendelkezéseinek interpretálására irányuló alkotmánybírósági hatáskör értelmezésénél messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, s ennek következtében az Alkotmánybíróság hatáskörét megszorítóan kell értelmezni*. Amíg törvényalkotási úton ebben a

³⁶ 16/1991.(IV.20.) AB h., MK 1991. 860. p.

³⁷ 48/1991.(IX.26.) AB h., MK 1994. 2111. p.

kérdésben nem születik meg a kellően korlátozó normatív szabályozás, addig az Alkotmánybíróság úgy kívánja gyakorolni ezen jogát, hogy *a lehető legkisebbé tegye az ellentmondást saját jogállása (különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye) és a törvény által lehetővé tett előzetes normakontroll között.*

Az Állam- és Jogtudományi Intézet alkotmánykonceptiója viszont azon a véleményen van,³⁸ hogy *nem javasolják az "absztrakt" (előzetes) normakontroll megszüntetését, jóllehet ezt sokan nem "bírói", hanem "politikai" hatáskörnek tartják. A koncepció nem "absztraktsága", hanem "előzetessége" miatt szeretné fenntartani, mivel vannak olyan esetek, amelyekben csak az előzetes normakontroll adhat megfelelő jogvédelmet vagy legalábbis sokkal hatékonyabbat, mint az utólagos megsemmisítés. Példaként említi az olyan esetet, amikor a törvényjavaslat parlamenti vitája során súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, amelyeket célszerű tisztázni, nehogy a törvény alkalmazása közben álljanak elő alkotmányellenes helyzetek; akkor indokolt tehát egy már megszavazott törvény alkotmányosságának előzetes alkotmánybírói ellenőrzése, ha a törvény alkalmazása alkotmányellenességének későbbi megállapítása esetén súlyos egyéni jogsérelmekkel vagy komoly más természetű hátrányokkal járna. (Sőt, hasonló megfontolás alapján javasolja az Állam- és Jogtudományi Intézet elaborátuma azt a — várhatóan nagy vitát kiváltó — megoldás elfogadását is, hogy az alkotmánytörvények előzetes kontrollja legyen kötelező.)*

III. A jogállam mint projektum

A jogállam, jogállamiság sokszínű és sokféle — eltérő, olykor ellentétes — szemléletű meghatározásainak lehetséges csapdáit elkerülendő, az Alkotmánybíróság nem foglalkozik "per definitionem" fogalom kialakításával. Értelmezési feladatainak ellátásához elegendő kiindulópontnak tekinti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megállapítását: *a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.*

*Módszertani jellegű, de elvi jelentőségű interpretációt tartalmaz viszont a 9/1992. (I.13.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kijelenti:*³⁹ *az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot.*

A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát, ezért a jogállam fogalom értelmezését az Alkotmánybíróság egyik fontos feladatának tekinti. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan kívánja kifejteni. Bár az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felügyelete során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez mégsem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekinti, s az alapelveknek pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet szánna. Az Alkotmányban tételesen szereplő

³⁸ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója., i.m.: 201–202. pp.

³⁹ 9/1992. (I.30.) AB h., MK 1992. 209. p.

jogállam alapértékének sérelme ugyanis önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. (Egyébként az, hogy a jogállam fogalmának megalkotását az Alkotmánybíróság állandó, folyamatos és "fokozatos" feladatának tekinti összhangban áll Rudolf Gneist, német jogbölcselelnek e fogalomalkotás nehézségeire vonatkozóan tett, mintegy százhusz évvel ezelőtti megállapításával is:⁴⁰ *A jogállam, e szónak történeti és bölcséleti értelmében lassú, társadalmas alakulásban, a társadalom alaphajlamaival folytonos küzdelemben fejlődött, s a mai világban is csak ily küzdelem mellett tartható fenn és nyerhető újra.*)

Az Alkotmánybíróság fenti határozatának szövegelemzése alkalmat nyújt néhány fontosabb következtetés levonására:

a) bár az Alkotmánybíróság kijelentése három olyan predikátumot jelöl meg kifejezetten, amelyek a "köztársaság alapértékei" ("függetlenség", "demokrácia", "jogállamiság"), de

aa) nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az említett értékeken kívül *más valenciákat* (akár "alapértékként" is) ne lehetne a "köztársaság" fogalma alá rendelni;

ab) nem pozitív-konjunktív feltételeket fogalmaz meg, hiszen a "demokrácia" és a "jogállam" kijelentések közös fogalmi elemei, tehát "átfedéseket" is tartalmaznak, így a taxációban *nem érvényesülhet a teljesség és ellentmondásmentesség* logikai követelménye. (Nyelvtani szempontból egyébként is a "jogállam" alany jelzőként szerepel a "független" és a "demokratikus", ami jelzi, hogy szemantikailag sem egymás mellé rendelt kategóriákról van szó.) További probléma, hogy a "demokratikus jogállam" ilyen összefüggésben tautológia, hiszen mintegy implikálja a "nem-demokratikus" jogállam kategóriájának pandanját is;

b) a "függetlenség" és a "demokrácia" olyan komponensei a "köztársaság" fogalmának, amelyek — ahogyan ez az Alkotmánybíróság későbbi értelmezéseiből is kitűnik — *deriválhatóak a "jogállam" fogalmából*. Ezért emelhető ki ennek a jelentősége külön is, és ezért mondható joggal, hogy az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb feladata éppen ennek a fogalomnak a folyamatos interpretációja;

c) összegző definíció helyett a *fogalom fokozatos megalkotása*, a fogalmi elemek deskriptív meghatározása, a jogállamiság alapértékét kitöltő elvek lépésről lépésre történő megfogalmazása, kifejtése az Alkotmánybíróságnak az a módszere, amely állandóan bővülő tartalommal, az indukciónak eszközeivel járul hozzá e fogalom folyamatos pontosításához;

d) a jogszabályi összeütközések pozitivistá értelmezésétől eltérően az Alkotmánybíróság az esetleges kollíziók feloldása érdekében *normatív relevanciát tulajdonít az alapelveknek*, nem pedig "pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet", amelyek így önmagukban is képesek valamely jogszabály alkotmányellenességét megalapozni.

A kiindulásként említett alkotmányos tétel egybevetése egy további, ugyancsak az Alkotmánybíróság által értelmezett, szintén alkotmányos

⁴⁰ Gneist, Rudolf: A jogi állam. Bp. 1875. 7. p.: e munkájának időszerűségét jelzi, hogy könyvének II. fejezete ("Jogállam, történeti és bölcséleti értelemben") egy mai tanulmánygyűjteménybe is bekerült; v.ö.: Joguralom és jogállam., (szerk.: Takács Péter), Bp., 1995. (Gneistről még: Révész Béla: Vázlatok a jogállamiságról. Jogtudományi Közlöny, 1990. 4.)

megállapítással ismét a "Sollen" és "Sein" viszony jogbölcséleti vonatkozásainak értelmezései felé tereli a figyelmet. Az Alkotmánybíróság egyik határozata⁴¹ ugyanis felhívja a figyelmet: *Az Alkotmány preambuluma szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés — egyebek között — a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében alkotta meg.* Az "érdekében" határozószó nyelvtani értelmezése alapján az Alkotmánybíróság indokoltnak tartja levonni a következtetést: *Eszerint a preambulum szociális piacgazdasága a Magyar Köztársaságban csak államcél.* (kiemelés az eredetiben).

Jelen összefüggésben nem praktikus — bár érdemes lenne — az "államcél" fogalmának kongruens voltát megkérdőjelezni. Sokkal lényegesebb azonban az a szemantikai nézőpont, hogy Alkotmánybíróság *jövőre-orientáltságot*, a "kellene" állapot felé haladást olvas ki az említett alkotmánytételből. Explicite kijelenti, hogy a *szociális piacgazdaság még csak (állam)cél*, olyan "teleologikus tételezés", amely — mint ilyen — nem "Sein"-jellegű, nem "jelenidejű"-séget fejez ki. (*Minden Legyen-kijelentés* — szövezi le Scheler⁴² — *valamilyen nem létező tartalomra irányul.*)

Sólyom László egy (más vonatkozásban kifejtett) párhuzamos véleményében pedig így fogalmaz:⁴³ *A magyar Alkotmány — sok ország alkotmányától eltérően, pl. NSZK, Franciaország, Spanyolország — nem minősíti az államot szociális jogállamnak;* Kilényi Géza egy különvéleményében⁴⁴ pedig annak a meggyőződésének ad hangot, hogy *sem a jogállam, sem a piacgazdaság nem teremthető meg egyik pillanatról a másikra, mindkettő kialakítása hosszabb folyamat, amely során új jogintézmények létrehozására és a korábbi jogrendszer nagyarányú átformálására van szükség.*

A probléma pontosabbá tétele érdekében álljon itt a preambulum idevonatkozó pontos szövegrésze: *A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az országgyűlés — hazánk új Alkotmányának elfogadásáig — Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg (stb.).* Jelen összefüggésben az idézett textus nyelvtani értelmezése nem hagy kétséget afelől, hogy az Alkotmány szövegét *abból a célból* fogalmazza meg az Országgyűlés, hogy ezzel is *elősegítse a politikai átmenetet a jogállamba.* Tehát abba a jogállamba, amely "majd", "valamikor" meg fogja valósítani a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát illetve a szociális piacgazdaságot. Tehát nem az idézett alkotmányos deklaráció az, amely konstituálja ezeket a viszonyokat, hanem majd — e prognózis értelmében — a bekövetkező társadalmi-politikai változások eredményeként fognak ezek realizálódni.

Az Alkotmánybíróság megállapítása, miszerint tévedés lenne a szociális piacgazdaságra mint megvalósult-megvalósított realitásra tekinteni (kijelentve azt is,

⁴¹ 33/1993.(V.28.) AB h., MK 1993. 3772. p.

⁴² Scheler, Max: A formalizmus az etikában és a materiális étika. Bp., 1979., 200—201.

pp.

⁴³ 31/1990.(XII.18.) AB h., Dr. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye. Az Alkotmánybíróság határozatai. Bp. 1991. 141. p.; 32/1991.(VI.6.) AB h.,

⁴⁴ Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. MK 1991. 1144. p.

hogy ez ma még csak cél), *érvényes analogont teremt e következtetés kiterjesztésére a preambulum jövőképének egyéb elemeire is*. Ebben az összefüggésben ugyanis értelemszerűen céljellegetűnek kellene tekinteni a "többpártrendszer", a "parlamentari demokrácia" és nem utolsósorban az ezek megvalósítására hivatott "jogállam" kategóriát is, mely utóbbiba "békés, politikai" úton kell majd "átmenni". Egyfelől tehát itt és most "a Magyar Köztársaság [...] jogállam" [Alkotmány 2. § (2)], másfelől viszont még csak elérendő "államcél" (ti. a preambulum értelmezése alapján).

Az említett ellentmondás csupán azért nem jelent a gyakorlat számára különösebb gondot, mivel a preambulum "pro futuro" jellegű megállapításainak hasonló értelmezésére (és ennek következményeinek levonására) az említett eseten kívül más alkotmánybírói határozatban eddig még nem került sor. Másfelől könnyen belátható, hogy a piacgazdaság képének a jövőbevetítettsége a társadalmi gyakorlat és tapasztalat alapján is nyilvánvalóbbnak tűnik. A jogállamiságot viszont az Alkotmánybírói határozat olyan alapértéknek tekinti — számos határozata is ezt bizonyítja —, amely az Alkotmány 2. § (2) bekezdése alapján *adottság, politikai és jogi tény*, és amely kellően megalapozott mérték és beszámítási pont valamely jogszabályi rendelkezés jogállam-konform minőségének megállapításakor.

Az új alkotmány *normatív* voltának hangsúlyozása mindenesetre egyértelműbb cezúrával kell hogy elváltsa egymástól az olyan — remélhetőleg csökkenő számú — deklaratív kijelentéseket, amelyek elsősorban az állam milyenségének (államcél!) "enunciálásával" kapcsolatosak és azokat a "normális" alkotmányos normákat, amelyek más jogszabályok közbenjötté nélkül, közvetlenül is alkalmazhatóak.

IV. A jogállamiság leírásának dimenziói

Az "építkező" jellegű jogállam-fogalom jelentéstartománya nem csak azon alkotmánybírói döntések hatására formálódik, bővül, amelyek a jogállamiság — a jogtudomány valamint a hazai továbbá a nemzetközi joggyakorlat értelmezései alapján — hagyományosan elfogadott fogalmi kritériumainak valamelyikét *közvetlenül* is érintik, hanem végső soron az Alkotmánybírói határozatát ilyen konzekvenciájúnak kell tekinteni. Még tágabb értelemben pedig nem csupán döntései, aktusai de az Alkotmánybírói határozat *egész tevékenysége* (végső fokon a "létezése") is olyannak tekintendő, amely a jogállamiság tényének a kifejezője és egyben a garanciája. Az alkotmánybírói határozat preambuluma is utal erre, amikor első helyen említi, hogy *az Országgyűlés a jogállam kiépítése [...] érdekében alkotja meg az említett törvényt*.

Az alkotmánybírói határozatokban szereplő fogalmi összetevők közül egyes komponensek *szerves részei* egy konvencionálisan elfogadott modern jogállam-definíciónak, mások viszont csak további intézmények *közvetítésével* kapcsolódnak a jogállam lényegéhez. Az előbbi problémakörbe főként azok a határozatok tartoznak, amelyekben az Alkotmánybírói határozat kifejezetten a jogállamiság részének tekint valamely jogintézményt. Ilyenek elsősorban a *jogbiztonságra*, a *jogalkotásra*,

valamint a *hatalmi ágak viszonyára* vonatkozó Alkotmánybírósági tételek, míg a többi határozat ilyen irányú fogalomépítő relevanciája közvetett, másodlagos.

1. Közvetett kritériumok

a) A polgári törvénykönyv egyes rendelkezéseinek értelmezésén túl általánosabb alkotmányossági érveket és szempontokat is figyelembe vesz az Alkotmánybíróság a lakáscélú kölcsönök kamata ("kamatadó") tárgykörében megfogalmazott indítvánnyal kapcsolatban hozott határozatának indokolási részében.⁴⁵ Az itt megfogalmazott álláspont szerint a jogállamiság alkotmányos deklarálása a tartalmi kérdések vonatkozásában tovább utal egyéb, *nevesített alkotmányos elvekre és jogokra*. Melyek ezek az "elvek és jogok", amelyekre itt kifejezetten felhívja a figyelmet az Alkotmánybíróság, hangsúlyozva, hogy "bizonyos mértékben" hozzájárulnak a jogállam fogalmának teljesebbé tételéhez?

Tárgyalt határozatában az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy mivel az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének tartalmába *integrálódik a szerződési szabadság*,⁴⁶ ezért ez a jogintézmény *ezáltal része a jogállamiságnak*.⁴⁷ *De interpretatio extensiva* tehát az Alkotmánybíróság elsősorban akkor és annyiban tekint valamely jogot, jogintézményt (mintegy a priori) a "jogállamiság" komponensének, amikor és amennyiben ez a jog, illetve jogintézmény az Alkotmányban is *manifestálódik*, azaz annak is "integráns" része.

b) Más típusú az az eset, amikor valamely törvény jogintézménye azért és azért válik a "jogállamiság" részévé, mivel az *adott törvénynek az "alkotmányos súlyát" maga az Alkotmánybíróság deklarálja*. Például egy (illetékkiszabási ügyel kapcsolatban hozott) határozatában kimondja,⁴⁸ hogy az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján a jogalkotási törvénynek azon garanciális rendelkezését,⁴⁹ amely szerint *a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé, alkotmányos jellegű szabálynak kell tekinteni*. Az ilyen, és az ehhez hasonló esetekben tehát az Alkotmánybíróság nem csupán kifejezetten az Alkotmányban, de az általa alkotmányos jellegűnek tekintett jogszabályban szereplő jogintézményeket is a "jogállamiság" fejlesztésének forrásai között tartja számon.

⁴⁵ 32/1991.(IV.6.) AB h., MK 1991. 1139. p.

⁴⁶ Alkotmány 9.§ (1): Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A tárgyalt Alkotmánybírósági határozat kapcsán Sári János megállapítja: "A vállalkozás joga, amely tehát az alapjogok és a piacgazdaság metszéspontjában helyezkedik el, volt az alkalom, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tegyen egyrészt alapjog, illetve az alkotmányban biztosított (nem alap)jog fogalma között". v.ö.: Sári János: A tulajdonjog és a vállalkozás joga az Alkotmánybírósági határozatokban., Bp., 1994., 37. p. (kézirat)

⁴⁷ L. 29. jegyzet, továbbá: 33/1993.(V.28.) AB h., MK 1993. 3772. p.

⁴⁸ 48/ 34/1991.(IV.15.) AB h., MK. 1991. 1237. p.

⁴⁹ 49/ 1987. évi XI. Törvény a jogalkotásról., 12. §(2)

c) Még tovább szélesedik e fogalom lehetséges értelmezési köre egy olyan határozatban,⁵⁰ amelynek indokolásában az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése — akár jogszerű kényszerítés árán is — a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik.

d) Egyes határozataiban törvényi hivatkozás nélkül, joghely megjelölése nélkül, alkotmányjogi evidenciaként mutat rá bizonyos jogállamisági elemekre az Alkotmánybíróság. Így megállapítja⁵¹ például, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye az, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Hasonló formulával él az Alkotmánybíróság akkor is, amikor lapidáris tömörséggel csupán megállapítja:⁵² *A jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása.*

e) Negatív oldalról is formálja az Alkotmánybíróság a jogállamiság fogalmát. Egy határozatában⁵³ elvi élel mondja ki, hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes (vagy az értelmezéstől függően ellentétes) törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Majd megállapítja: *A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése ("a" jogállam deklarációja) alapján nem állapítható meg. Még akkor sem — fűzi hozzá a határozat —, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie.*

További negatív kritériumot állapít meg az Alkotmánybíróság annak kimondásával,⁵⁴ hogy az Alkotmány által deklarált demokratikus jogállam keretei között nincs létjogosultsága a társadalmi bíróságok intézményének.

2. Közvetlen kritériumok

a) A jogbiztonságról

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság kialakításának folyamatában — a vonatkozó határozatok számszerűségét valamint az indoklások súlyát tekintve — a legnagyobb figyelmet a jogbiztonság kérdésre fordítja.

Amikor az Alkotmánybíróság (többször is) észlelte, hogy a hivatalos lap a tényleges kibocsátásánál korábbi dátumozással jelent meg, aminek következtében a benne foglalt jogszabályok a Magyar Közlöny megjelenését megelőző

⁵⁰ 46/1991.(IX.10.) AB h., MK. 1991. 2069. p.

⁵¹ 56/1991.(XI.8.) AB h., MK 1991. 2450. p.

⁵² 62/1993.(XI.29.) AB h., MK 1993. 10760. p.

⁵³ 35/1991.(VI.20.) AB h., MK 1991. 1252. p.

⁵⁴ 40/1991.(VII.3.) AB h., MK 1991. 1384. p.

hatálybaléptetéssel kerültek kihirdetésre, akkor az ezzel kapcsolatos határozatában⁵⁵ ezt az eljárást a *jogbiztonságot súlyosan sértő esetnek* nevezte. Ugyanakkor elvi jelleggel rögzítette azt is, hogy az *Alkotmányban megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének* maradéktalan érvényesítése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a jogalkotási törvény "alkotmányos jellegű" előírásaival.

Kifejtett értelmezését adja az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmának a törvényességi óvás alkotmányellenességét kimondó határozatában.⁵⁶ Ismételten megállapítja, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam — és elsősorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények kiszámíthatóságát is. Ezért tulajdonít alapvető fontosságot az eljárásjogi garanciáknak: *csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények*.

Tovább bővül a jogbiztonság fenti meghatározása annak deklarálásával,⁵⁷ hogy *a jogbiztonság megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását*. A 10/1992.(II.25.) AB határozat már korábban kifejtette, hogy *a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a jogbiztonságra tekintettel kell levonni*. Ez a követelmény az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra vonatkozik. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis *önállóul az alapulfekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan*. A jogbiztonság elvének főszabályából tehát az következik, hogy *lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem pedig a jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni*.

Az 1991. évi költségvetéssel kapcsolatos indítvány összefüggésében hozott határozat⁵⁸ további érveket sorakoztat fel a jogbiztonság kategóriájának a (már korábban említett) 34/1991.(VII.15.) AB határozatban adott megfogalmazása mellett. Az indokolás újból rámutat, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság. Ez mindenekelőtt azt követeli meg, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák. A jogbiztonság meglétének további követelménye az is, hogy legyen meg a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Ennek érdekében tehát a

⁵⁵ 34/1991.(VI.15.) AB h., MK 1991. 1238. p.

⁵⁶ 9/1992.(I.30.) AB h., MK 1992. 209. p.

⁵⁷ 11/1992./III.5.) AB h., MK 1992. 935. p.

⁵⁸ 25/1992./IV.30.) AB h., MK 1992. 1596. p.

jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jóhiszemű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

E két feltételnek egyidejűleg kell fennállnia, tehát bármelyikőjük hiánya esetén megállapítható a jogszabály alkotmányellenessége. Nyilvánvaló ugyanis — hangzik az Alkotmánybíróság indokolása —, hogy *egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett*, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.

Egy másik indítvánnyal kapcsolatban, de ugyanekkor hozott Alkotmánybírósági határozat⁵⁹ szinte folytatja a fenti gondolatot. Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam és a diktatúra közötti különbségtétel egyik eszközének tekinti, hogy a jogállam nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a *jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségrevonás* az állam számára nyújt. Ennek ugyanis az a feladata, hogy kellő törvényi garanciával teremtsen meg annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, és ennek alapján álljon módjukban a magatartásukat azokhoz igazítani. A jogalkotó szervekre ez a feladat különleges részkötelezettségeket is megállapít. Ilyennek tekinti az Alkotmánybíróság különösen azt a körülményt, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szerveknek a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, az érintetteknek pedig annak eldöntésére, hogy miként is reagáljanak a jogszabály rendelkezéseire*.

Ugyancsak a jogbiztonság (tehát implicite a jogállamiság) körében értelmezi az Alkotmánybíróság a jogszabályok hatályon kívül helyezésének kérdését is, eltérést látva a jogtudomány és a joggyakorlat megoldásai között.⁶⁰ A magasabb szintű jogszabály későbbi rendelkezése ugyanis — a *lex posterior derogat priori* elv alapján — a korábbi jogszabály módosítását jelenti. Azonban e jogdogmatikai tétel helyességének elismerése mellett az Alkotmánybíróság annak a jogalkotói joggyakorlatnak a veszélyére is felhívja a figyelmet, hogy ha egy jogszabályban *nem kerül sor az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezésére vagy módosítására*, akkor ez a helyzet *nem elégíti ki a jogbiztonság, a jogállamiság követelményét*.

A jogbiztonság ugyanis azt követeli meg, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor megismerhesse a hatályos jogot. Ezért *nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani*.

⁵⁹ 28/1992.(IV.30.) AB h., MK 1992. 1607. p.

⁶⁰ 11/1994.(III.2.) AB h., MK 1994. 764. p.

b) A jogalkotásról

A jogalkotási procedúra "alulszabályozottságára" is lehet következtetni csupán abból a tényből is, hogy a jogalkotási joggyakorlatban felmerülő kérdések kapcsán az Alkotmány vonatkozó részei, illetve a jogalkotási törvény szinte folyamatos Alkotmánybírósági értelmezést igényelnek.

A célszerűség és a jogszerűség elsősorban jogfilozófiai jelentőségű dilemmája feloldásához kíván a praxis szempontjából adalékot szolgáltatni az Alkotmánybíróság azon határozata,⁶¹ amely elvi érveléssel hívja fel a figyelmet arra, hogy *valamely jogszabály nem válik alkotmányellenessé azáltal, hogy korszerűtlenné vált, s veszített szabályozó erejéből*. Ugyanakkor a határozat arra is rámutat, hogy a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervezeteknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, hanem a jogszabály érvényesülése során is. *Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsájtott jogszabály korszerűtlenné vált, elsősorban saját hatáskörében köteles intézkedni*. Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági teendőkkel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság fontosnak tartja leszögezni azt is, hogy a korszerűtlen jogszabályok felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, kizárólag az alkotmányellenesekére.

Hasonlóképpen saját hatáskörének korlátait elemezve fogalmazza meg egy végzésében⁶² azt is, hogy az *Alkotmánybíróság csak a jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányellenességével hivatott foglalkozni*. Ennek kimondására annak eldöntése kapcsán került sor, hogy vajon milyen a jogi természete az egyes törvényekhez kapcsolódó miniszteri indoklásoknak. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy *a törvénnyel kapcsolatos miniszteri indoklás nem része a jogszabálynak*, tehát normatív funkciója — annak tartalmától teljesen függetlenül — nincs és nem is minősül az állami irányítás "egyéb jogi eszköze"-nek. (Ezért a törvényekhez kapcsolódó miniszteri indoklások vonatkozásában — tulajdonképpen azok non-jus jellege miatt — hatáskörének hiányát mondta ki az Alkotmánybíróság.)

A miniszteri indokláshoz hasonló "kvázi-jogi" természetű jogképződményekkel egyéb helyen is foglalkozik az Alkotmánybíróság.⁶³ A jogalkotási törvény elég részletesen tárgyalja az *állam központi szervei által*

⁶¹ 751/B/1990.Ab h.; Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990. Bp.1991., 347. p.; Érdemes megemlíteni, hogy ezzel a határozatával az Alkotmánybíróság már másod ízben érintette a célszerűség-jogszerűség problémáját. Korábban egy, — a választójoggal kapcsolatos beadvánnyal összefüggésben hozott — határozatában megállapította, hogy az *Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, nem tartozik a hatáskörébe annak vizsgálata, hogy a jelöltállításnak a választójogi törvényben szabályozott módja a jelenlegi magyarországi viszonyokra tekintettel a szóba jöhető és az egyes külföldi országokban esetleg alkalmazott más módszerek közül a legcélszerűbb, a legdemokratikusabb, a választópolgárok akaratát leghatékonyabban érvényre juttató mód-e*. (Kiemelés — R.B.) v.ő.: 2/1990.(II.18.) AB h., Az Alkotmánybíróság határozatai. 1990. Bp. 1991. 21. p.

⁶² 864/E/1990. AB végzés; Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990., Bp. 1991. 384. p.

⁶³ 60/1992.(XI.17.) AB h., MK 1992. 3971. p.

kibocsátható jogi iránymutatásokkal kapcsolatos problémákat. Ennek az a magyarázata, hogy korábban a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az *irányítás informális eszközei* (leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók), amelyek kötelező erővel ugyan nem rendelkeztek, de a gyakorlatban mégis "úgy viselkedtek", mintha jogi aktusok lennének. Ezek gyakran lépték túl az iránymutatás határait, és tényleges jogszabályi tartalmat is hordoztak. Ennek következtében alakult ki az olyan "informális jog", amely az Alkotmány alapján jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, és kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését. Ezért *a jogalkotási törvény élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől*, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg a kibocsátásukra. Tehát rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás "egyéb jogi eszközei" körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktusok kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei és milyen tartalommal, továbbá milyen eljárás során bocsáthatók ki.

Az Alkotmánybíróság ezért rámutat, hogy a minisztériumi és más központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, *sértik az Alkotmányban deklarált jogállamiság követelményét*. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, mégis — mivel az államigazgatás központi szervei bocsátják ki — *alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék és a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat*. Ez azért is veszélyes — mutat rá az Alkotmánybíróság —, mivel a jogalkotó szervekre háruló, megnövekedett jogalkotási terhek miatt lelassult jogalkotási folyamat nyomán *az államigazgatás központi szervei az ilyen informális eszközökkel igyekeznek pótolni jogalkotási hiányosságaikat. Ez pedig a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetetlen és alkotmányellenes*.

Ugyancsak a jogalkotási törvény értelmezése kapcsán a szakszervezetek, és az *érdekképviseleti szervek jogalkotásbeli pozícióját* kívánta tisztázni az Alkotmánybíróság egy további határozata.⁶⁴ Megállapítása szerint önmagában véve csupán *eljárási mulasztásnak* kell tekinteni, ha a jogszabály-előkészítés során az érintett szervektől nem kért véleményt a jogalkotó, így az ilyen alaki hiányosság önmagában véve még nem teszi alkotmányellenessé a meghozott jogszabályt.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 36. §-ának azon megfogalmazását, mely értelmében *feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel*, úgy interpretálja, hogy ez csupán *módszerbeli ajánlást* fogalmaz meg a Kormány számára jogalkotási feladatainak ellátásával összefüggésben. Az *alkotmányos ajánlás* pedig annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége közvetlenül levezethető lenne.

⁶⁴ 30/1991.(VI.5.) AB h., MK 1991. 1118. p.

Az Alkotmánybíróság mindezt kiegészíti azzal a megállapításával⁶⁵ is, hogy a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak abban az esetben eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik. Bár az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében a jogalkotás rendjét ugyan törvény szabályozza, azonban ez a rendelkezés — az Alkotmánybíróság értelmezése szerint —, nem emelte az Alkotmány szintjére az említett törvény normáit, azaz a jogalkotási törvény esetleges megsértése sem vonható be ezzel az érveléssel az alkotmányellenesség fogalmkörébe.

Az Alkotmánybíróságnak már korábban tárgyalt [v.ö.: 2.b)] azon törekvése, amellyel valamely jogszabály alkotmányellenességének kimondásakor meg kívánja gátolni a joghézag ezáltal kialakulását, a törvényalkotás vonatkozásában is relevanciával rendelkezik.⁶⁶ A jövőbeni megsemmisítés ugyanis nem az alkotmányellenességet küszöböli ki, hanem arra szolgál, hogy azt, — a rendelkezésre álló időn belül — a törvényhozás tegye meg. Az Alkotmánybíróság tehát — néhány más ország már korábban említett gyakorlatától eltérően — nem alkot átmeneti normát, hanem az alkotmányellenes törvényi rendelkezést — az újabb törvény meghozataláig, illetőleg a határozatban megállapított időpontig — hatályában fenntartja. A végső megoldás tehát mindenképpen a törvényhozásra hárul, ettől eltérő megoldásra az Alkotmánybíróságnak ugyanis nincs hatásköre.

c) A hatalmi ágak megosztásáról

Az Alkotmánybíróság legelső határozatainak egyikében⁶⁷ — talán az ilyen irányú, későbbi indítványok várhatóan magas számára is felkészülve — módszertani szempontból rögzítette a hatalmi ágak megosztásával kapcsolatos döntéseinek alapelveit. Később gyakran történik utalás az itt elsőként megfogalmazott tételre, miszerint a hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.

Az Alkotmánybíróság "önképével" kapcsolatban már szóba került az előzetes normakontroll kérdésének kiemelkedő jelentősége [v.ö.: 2.b)], de ugyanígy érinti ezt a jogalkotással kapcsolatos problémakör is [v.ö.: 4.2.2.]. A közöttük levő összefüggésekre utal az Alkotmánybíróság, amikor megállapítja,⁶⁸ hogy a törvényalkotás folyamatában történő előzetes alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság ellenmondásba kerülhet a hatalmi ágak megosztásának alapelveivel. Véleménye szerint csak akkor nem állapítható meg ilyen ellentmondás, ha olyan absztrakt alkotmányjogi probléma merül fel, amely függetleníthető a törvényjavaslati rendelkezések szövegkörnyezetétől és valójában magának az alkotmánynak az értelmezése válik szükségessé — ez viszont már nem más, mint az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatáskörének az érvényesítése. Minden más

⁶⁵ 14/1992.(III.30.) AB h., MK 1992. 1160. p.

⁶⁶ 13/1992.(III.25.) AB h., MK 1992. 1136. p.

⁶⁷ 31/1990.(XII.18.) AB h.; Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990., Bp. 1991. 138. p.

⁶⁸ v.ö.: 36/ jegyzet

esetben a preventív kontroll gyakorlásával az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevőjévé válik, tehát döntésével nem csak az Országgyűlés jogkörét korlátozza, de a törvényhozás felelősségét is osztja vele. Ezért az Alkotmánybíróság döntő szerepet tulajdonít az előzetes normakontroll célja valamint a hatalommegosztás érvényesülése közötti ellentmondás feloldásában annak, hogy vajon a törvényhozási folyamat mely szakaszában gyakorolja az előzetes vizsgálatot az Alkotmánybíróság, illetve, hogy ez a vizsgálat formai vagy tartalmi kérdésekre irányul-e.

A már korábban említett 31/1990.(XII.18.) AB határozat nem csak arra hívja fel a figyelmet, hogy milyen kiemelkedő jelentőségű az államhatalmi ágak szétválasztása, hanem egy (szintén már korábban említett) önkorlátozást is megfogalmaz: *az előzetes normakontroll vonatkozásában az Alkotmánybíróság hivatkozott hatáskörét megszorítóan kell értelmezni.* A kiterjesztő értelmezés akaratlanul is oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó felelősségét is, és így — az Alkotmányban rögzített elvekkel szöges ellentétben — egyfajta *alkotmánybírósági kormányzás* alakulna ki. Ezért fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a saját alkotmányértelmezési eljárásában megkövetelt fenti elveket.

A köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos indítvánnyal összefüggésben hozott határozat arra is alkalmat biztosított, hogy e problémakör teoretikus hátterére is rá lehessen világítani. Kilényi Géza itt kifejtett különvéleménye⁶⁹ olyan lényeges összefüggésekre mutat rá, amelyek megfogalmazása — ha nem is a határozat fő indokolási részében — mindenképpen revelatív adalékai ennek a kérdésnek. Az alkotmánybíró szerint ugyanis az utóbbi idők leglényegesebb változása alkotmánytörténeti szempontból az volt, hogy a hatályos Alkotmány szakított az 1949. évi XX. törvénynek a *hatalom egyközpontúságát és korlátozhatatlanságát valló felfogásával* és ennek helyébe a hatalom megosztását, a hatalmi ágak elválasztását állította, a "fékek és ellensúlyok" elvére felépülő olyan államszervezeti modellt hozva létre, amelyen belül az *egyes hatalmi ágak egymás korlátaiként jelennek meg.* Ennek megfelelően az országgyűlés többé nem gyakorolja a *népszuverenitásból eredő összes jogokat*, tehát nem vonhatja el — a végrehajtó hatalmat is ideértve — más hatalmi ágak jogosítványait.

Ennek az alkotmánybírói különvéleménynek a leglényegesebb megállapítása az, hogy a demokratikus jogállam keretei között az *Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és az Alkotmánybíróság* (de ide sorolhatók a bíróságok és az önkormányzatok is) *mindenképpen egy korlátozott hatalom birtokosai, egymástól eltérő alkotmányjogi értékek hordozói és — éppen ezzel összefüggésben — eltérő felelősségüknek a jellege is.* Ebből következik az a — politikai filozófiai eredetét tekintve liberálisnak is mondható — paradigma, hogy a Magyar Köztársaság államszervezetében *a parlamenti demokrácia nem azonos a mindenkori parlamenti többség korlátlan hatalmával.* Ez utóbbit ugyanis az Alkotmány módosításához, az egyes törvények megalkotásához, valamint a köztársasági elnök felelősségre vonására irányuló eljárás megindításához szükséges minősített többség, továbbá az

⁶⁹ 36/1992.(VI.10.) AB h., Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. MK 1992.

Alkotmánybíróság hatásköre, és — kisebb mértékben — a köztársasági elnök hatásköre is korlátozza.

Az Alkotmánybíróság több határozatában⁷⁰ is foglalkozik a *bírói függetlenségnek* az Alkotmány 50. §-ában foglalt elvével, annak garanciális tartalmával. Ezekben a bírói függetlenség garantálását nem azonosítja egyszerűen a bírói hatalomnak a másik két hatalmi ágtól való elválasztásával, hanem általánosabban megoldandó problémának tekinti. Egyik határozatában⁷¹ a hatalmi ágak megosztásának kérdése úgy merül fel, hogy fokozott veszélyt hordoznak-e a bírói függetlenségre nézve a bírói szervezeten kívüli hatáskörök, és ha igen, milyen további szervezeti biztosítékokkal kell kivédeni ezt a veszélyt.

Ezzel a kérdéssel kapcsolatban — a hatalmi ágak elválasztásának elvét értelmezve — az Alkotmánybíróság abból indul ki, hogy *a törvényhozó és a végrehajtó hatalom "elválasztása" lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között*, amelyek viszont politikailag összefonódnak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak ugyanis Kormányt, a Parlament pedig zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A "jog" tehát, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson *győztes pártok politikai programjának megfelelően szabályozza* újra.

Ami pedig a bíróság függetlenségét illeti, annak belső tartalma abban rejlik, hogy az ítékezés során a bíróságok ezeket a "politikai" törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik. A bírói gyakorlat tehát független a politikai változásoktól és ezt *koherenciájának folyamatosága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatása* segíti elő. Ezek szerint a "jogot" a bíróságok végülis saját értelmezésük szerint állapítják meg. Tehát a "csak a törvénynek alávetettség" nem csupán a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki az ítékezésben, hanem — az Alkotmány határai és követelményei között maradván — *független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén* is biztosítja a bírói függetlenséget. Az ítékezés ilyen értelemben vett függetlensége is megköveteli, hogy *a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne is jöjjön létre olyan, politikailag meghatározott függés, mint a Parlament és a Kormány között*. A bírói hatalom tehát független a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól, ezért ilyen értelemben állandó és folyamatos.

Ugyancsak a bírói hatalom függetlenségének kérdése merül fel az állampolgári jogok országgyűlési biztosával kapcsolatos indítvány összefüggésében is. Az ezzel foglalkozó határozat⁷² szerint amíg az alkotmányellenes hatalomösszpontosítás veszélye az egyes hatalmi ágakat különbözőképpen és különböző mértékben érintheti, addig a *bírói "túlhatalom" veszélye a kontinentális jellegű jogrendszerekben eleve csekély*. Ráadásul az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói hatalomkoncentráció kevésbé merülhet fel azokban az alkotmányos rendszerekben, amelyekben elkülönült alkotmánybírászkodás alakult ki. Ezekben a

⁷⁰ 70/ Ezek közül a legfontosabbak: 53/1991.(X.31.) AB h., MK 120.; 38/1993.(VI.11.) AB h., MK 75.; 17/1994. (III.29.) AB h., MK. 33.;

⁷¹ 38/1993.(VI.11.) AB h., MK 1993. 4137. p.

⁷² 17/1994.(III.29.) AB h., MK 1994.1192. p.

rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélkezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. Ezért az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy *a bíróságok, és a másik két hatalmi ág között ne jöhessen létre olyan politikailag is meghatározott függés, mint a Parlament és a Kormány között.*

Amíg tehát a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak az alkotmányos korlátai szigorúbbak és alapvető garanciális elvekre épülnek. Összegezve tehát: *a bírói hatalomnak függetlennek kell lenni a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól, és ez a követelmény kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére is.*

Összegzés

— Az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységének módszertani szempontból vezérlő elve az a megállapítás, hogy az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Erre az alaptételre támaszkodva fejt ki az Alkotmánybíróság a jogállamiságnak — az Alkotmányban egyébként benne rejlő — belső tartalmát, és határozza meg a jogállamiság fogalmának lényeges értékeit.

— Az Alkotmány koherens voltának tényéből kiindulva az Alkotmánybíróság posztulátumként fogadja el, hogy

1. az Alkotmány valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van,

2. rendelkezései ellentmondásmentesek, továbbá

3. nem létezik olyan joghézag, amely megakadályozhatná valamely alkotmányjogi kérdés (általuk történő) eldöntését.

— Határozatainak indokolásai tükrözik az Alkotmánybíróságnak azon szándékát, hogy a jogszabályok értelmezésekor — a hatályos, tételes joganyag érvényességének feltétlen elismerése mellett — a normatani interpretáción túl is figyelembe vegye az "élő", azaz a joggyakorlati jog tényszerűségét is. (Ugyanakkor a jogszabály értelmezése során a jogszerűséggel szembe-helyezkedő célszerűségi aspektust irrelevánsnak tekinti.)

— Az Alkotmánybíróság határozatainak szaktudományos adaptációja korlátozott érvényességű és terjedelmű. Bármennyire is absztrakt, az alapjogi bíráskodás logikája, mégis — mivel az Alkotmánybíróság csupán hivatalból reagál az eléje kerülő indítványra —, ezért valóságfeltáró tevékenysége is behatárolt. Ugyanakkor a jogállamiság fogalmának és intézményeinek fő vonásai az Alkotmánybírósági döntések indokolási részeiből pontosan levezethetők.

— Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot tekinti a jogállam legfontosabb értékének. Ennek érdekében kiemelkedő jelentőséget tulajdonít annak, hogy a jog egésze, annak egyes részterületei valamint az egyes jogszabályok is világosak,

egyértelműek, érvényesülésüket tekintve pedig kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei valamint a jogalkalmazók számára.

— Az Alkotmánybíróság működése és a jogállamiság intézményrendszere végső fokon reflexív viszonyban állanak egymással. Az Alkotmánybíróság értékváltó, interpretáló és döntéshozó tevékenységével önmagában véve is aktív, integráns része a jogállamiságnak. A jogállam viszont komponenseinek belső változásai és külső szociális környezetéhez való folyamatos adaptálódásával meghatározza azokat a feladatokat, amelyek teoretikus és gyakorlati megoldását az Alkotmány az Alkotmánybíróság feladatává teszi.

— Az Alkotmánybíróság állandóan bővíti azt a fogalmi kört, amely kritériumaival a jogállam deskripcióját minél teljesebbé kívánja tenni. De ahogyan a jogállam sem rendelkezik stabil, változatlan, konstans struktúrával, éppúgy nyitott rendszerként működik az ennek a fenoménnek az analízisét felvállaló kognitív tevékenység is.

BÉLA RÉVÉSZ

VALUE-PARAMETERS OF "RULE OF LAW" IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT

(Summary)

The Constitutional and institutional reforms of 1989—90 and the political development of democratic transition produced a parliamentary form of government in Hungary. One of essential factors of the principle of the division of power (and of rule of law) is that each branch of power has means to limit the power of other branches of power. The new political system had been stabilized by the role of the Constitutional Court, too. It's most important task to examine, whether the legal rules are in conformity with the Constitution, and to carry out duties referred thereto by law. If instances of incongruity with the Constitution are found, the Constitutional Court declares the Acts or other legal rules in question null and void. So the Constitutional Court takes a great part in embodying the role of law in the first period of the new political and constitutional system, its perspectives and essential rules. Thus it has an outstanding significance in the entire process of the transformation, in the preparing and ensuring of rule of law. The study sums up the activity of the Constitutional Court in its first four years on the basis of the decision taken by the body connected with the phenomena of rule of law. In the opinion of the study, amendment to the Constitutional Court's operation needs the earliest possible creation of a new, up-to-date and long-lasting Constitution.